Commission of Inquiry
into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar

Policy Review

International Models of Review of National Security Activities

A Supplementary Paper
to the Commission's
Background Paper on International Models

May 2005

A. Introduction 3

B. Review of national security activities: summary of further information-gathering on international models 3

I. SUMMARY OBSERVATIONS 3

II. BELGIUM 6
a. Committees P and I 6

III. NORWAY 10
a. EOS Committee 10

IV. SWEDEN 14
a. Parliamentary Ombudsmen 14

V. UNITED KINGDOM 15
a. Police Ombudsman for Northern Ireland 15
b. Independent Police Complaints Commission 17
c. RIPA authorities 21
d. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary 23

V. AUSTRALIA 24
a. Commonwealth Ombudsman 24
b. Inspector-General of Intelligence and Security 26

VI. UNITED STATES 27
a. Inspector General of the Department of Justice 27
b. Inspector General of the Department of Homeland Security 30
c. Inspector General of the CIA 32

APPENDIX A: List of foreign review/oversight bodies with whom the Commission conducted direct information-gathering 33

APPENDIX B: List of acronyms 34

A. Introduction

In December, 2004, the Commission published a paper entitled "International Models of Review and Oversight of Police Forces and Security Intelligence Agencies". The paper provided an overview of the review and oversight mechanisms for law enforcement and security intelligence agencies in eight countries: Australia, Belgium, Germany, New Zealand, Norway, Sweden, the United Kingdom and the United States.

Since the publication of the "International Models" paper, the Commission has carried out further research on the mechanisms in place in these eight countries, in particular on those agencies with review jurisdiction over police forces engaged in national security activities. In some cases, this supplementary research also touched on agencies that review intelligence services, either because the agencies have jurisdiction over both intelligence and police forces, or because there are statutory features that merited further examination. The Commission's research included information-gathering from representatives of certain agencies. A list of these agencies can be found at Appendix A.

This paper summarizes the information the Commission has learned about features of these models that are novel and/or potentially applicable to the Canadian context, including in some cases the agencies' experiences with these features. In most cases, the paper does not reiterate information contained in the December "International Models" paper, but rather assumes knowledge of the information contained therein. This paper also clarifies and updates certain information set out in the December paper.

B. Review of national security activities: summary of further information-gathering on international models

I. SUMMARY OBSERVATIONS

In six of the eight countries examined, police forces that are involved in national security activities are subject to review by something more than a pure complaints-based body. Germany and New Zealand are the exception. In summary:

106-03483/

- National security policing in **Belgium** is conducted by divisions of the regular police, and is under the complaint-processing and inspection[1] jurisdiction of Committee P. Committee P also has jurisdiction over other public authorities with police powers, such as customs. Committee P has a statutory obligation to share information and collaborate with Committee I, a similarly-constituted body that reviews Belgium's intelligence agencies.

- National security policing in **Norway** is conducted by a division of the regular police with a separate statutory mandate (the Police Security Service), as well as by the ordinary police. The Police Security Service is under the complaint-processing and inspection jurisdiction of the EOS Committee, which also reviews Norway's other intelligence agencies. The Police Security Service is also under the jurisdiction of the complaint-processing body for the rest of the police. The jurisdiction of the EOS Committee is functionally-defined, and questions have arisen in Norway as to whether there are sections of the ordinary police, and of other authorities, such as immigration, which fall under this functional definition.

- National security policing in **Sweden** is conducted by a division of the police (SÄpo, the Security Service) which operates under direction from government ordinances and which has separate offices and structures. National security policing is also carried out by the ordinary police. Both fall under the jurisdiction of the Parliamentary Ombudsmen's office, as do the military intelligence services. The Ombudsmen's office has complaint-processing and inspection functions, but its role as secondary supervisor and its small size preclude close and regular scrutiny of any of these agencies.

- National security policing in **Northern Ireland** is conducted by the regular police force, including its Special Branch, both of which fall under the complaints-processing jurisdiction of the Police Ombudsman for Northern Ireland, as well as

[1] The term "inspection" power will be used throughout this paper to mean the power to inspect a police or intelligence agency's activities, in the absence of a complaint, in a manner resembling audits of an agency's or company's books, and generally unrestricted in its scope. An inspection power differs from the power to conduct "own motion investigations" or from "self-initiated complaints", inasmuch as these latter generally relate to one identifiable matter or course of conduct. In the context of the United States, the term "audit" is also used, and generally connotes an examination of the financial aspects of a program.

the Investigatory Powers Tribunal (IPT). The IPT investigates complaints regarding certain defined investigative activities such as wiretapping or surveillance. These activities are also subject to monitoring and other supervision by the Interception of Communications Commissioner (ICC) and the Office of the Surveillance Commissioners (OSC), whose jurisdiction covers any public authority engaging in such defined activities, including the intelligence services and customs and transport authorities.

- National security policing in **England and Wales** is conducted by all 43 police forces in England and Wales, with the Metropolitan Police Service playing the lead role, and the Special Branches in each force playing the principal intelligence role. Various other specialized police forces and enforcement units within the new Customs and Revenue department and the Immigration Service also play a national security role. All fall within the complaints-processing and "call-in"[2] jurisdiction of the newly-constituted Independent Police Complaints Commission and the IPT, as well as within the function-based inspection jurisdiction of the ICC and the OSC. Police forces are also subject to substantial "effectiveness and efficiency" scrutiny by Her Majesty's Inspectorate of Constabulary.

- National security policing in **Australia** is conducted by the Australian Federal Police, who are under the complaints-processing, inspection and "own motion" investigation jurisdiction of the Commonwealth Ombudsman, a body that also has jurisdiction over approximately 150 other public authorities, including most of Australia's intelligence agencies, and the new, integrated Australian Crime Commission (ACC). Integration among domestic agencies, including across federal and state/territory jurisdiction is an emerging issue in Australia, and the Ombudsman is increasingly working in cooperation with other accountability bodies. Indeed there have been formal recommendations for cooperation among review bodies, and a statutory provision for "arrangements" between review bodies was created to avoid accountability gaps in the ACC.

---

[2] See discussion of the Independent Police Complaints Commission below.

- National security policing in the **United States** is conducted largely by the FBI, which is subject to the complaints-processing, audit, inspection and investigation jurisdiction of the Inspector General of the Department of Justice. The Department of Homeland Security, which also engages in law enforcement and intelligence related to national security, is subject to similar review by the Inspector General of the Department of Homeland Security.

II. BELGIUM

a. Committees P and I

i. Committee I's jurisdiction over two intelligence agencies only.

The "International Models" paper published in December stated that the Standing Committee for the Monitoring of Intelligence Services ("Committee I") has jurisdiction over Belgium's two security intelligence agencies, as well as any other public body with a mandate to collect and analyse information in the interest of security. In other words, Committee I's jurisdiction was defined in part by this function. However, the Commission has learned that following a 1999 legislative amendment[3], Committee I now only has jurisdiction over Belgium's two security intelligence agencies: the *Surêté de l'État* ("SE"), the state intelligence service; and the *Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées* ("SGR"), the military security intelligence service. This legislative change was motivated in part by disagreements as to the scope of Committee I's jurisdiction.

Although Committee I no longer has jurisdiction over other bodies involved in intelligence, its monitoring of both the SE and the SGR, in its view, has had a number of advantages. It has allowed the Committee to compare the methods used and the information held by each service, and to observe the collaboration and coordination between the two agencies. It has also allowed the Committee to observe that information has flowed to another public authority, such as a police force, and to observe that actions may have been taken by such other bodies that may require scrutiny. Committee I can then note these observations in its reports to parliament, and parliament can choose to ask the appropriate authorities to look into the matter. In such cases,

---

[3] *Loi du 1 avril 1999*, art. 4, amending art. 3 of the *Loi organique du contrôle des services de police et de renseignements*, dated July 18, 1991, file no. 1991-07-18/53 (« *Loi organique du contrôle* »).

Committee I can also caution or urge the intelligence agency in question to alter its actions accordingly

ii. Committee P's jurisdiction over all persons with law enforcement functions.

According to its governing statute, the Standing Committee for Monitoring of Police Forces ("Committee P") has jurisdiction over all of Belgium's police services, which comprise approximately 40,000 personnel, as well as all persons "individually assigned to investigate and ascertain violations of the law".[4] Committee P advises that there are a number of public authorities with personnel that are generally understood to fall within this category, but that disagreements abound as to whether they in fact do fall within Committee P's review jurisdiction. These include personnel working in customs, transport and environment authorities.

iii. Coordination between Committees I and P.

As the "International Models" paper noted, Committees P and I are required by their governing statute to exchange information regarding their activities, to submit their reports and conclusions to each other, to hold joint meetings where complementary information can be exchanged, and to jointly discharge their mandates in certain circumstances.[5] These provisions have led Committees P and I to carry out several joint investigations, including one on police and intelligence coordination, and a current review of terrorism coordination among police and intelligence agencies.

Both Committees spoke favourably about the potential benefits of such cooperation, including the exchange of information on the integrated activities of police and intelligence services, particularly in an era of increasing overlap in the mandates of police and intelligence services, and increased information-sharing and cooperation. Indeed, as Committee P stated, institutional cooperation among review bodies is vital as long as there is institutional cooperation among the bodies being reviewed. Otherwise, there is too much risk of escape from scrutiny by one body or the other. However, they noted that there have been challenges in carrying out joint investigations, including:

---

[4] *Loi organique du contrôle*, art. 3.

[5] *Loi organique du contrôle des services de police et de renseignements*, arts. 52ff. English translation: Organic Law of 18 July 1991 on Monitoring Police Forces and Intelligence Services.

- the differences in operational culture, approaches, structures and objectives between the police and intelligence services;
- the difference in size of the respective forces and the corresponding workload of the Committees;
- the fact that both Committees are still relatively new and have had to focus much of their effort on the learning and development of best practices that are necessary to carry out their core mandate;
- the fact that not all members of Committee P have the requisite security clearance to allow information-sharing between the two Committees; and
- the difficulty of coming to joint conclusions and recommendations (though they noted that in many cases these were not necessary, and that much could still be gained from joint investigations, with separate conclusions and recommendations).

The Committees also noted that parliament and ministers can play a similar role, insomuch as they receive reports from both Committees, and are empowered to request investigations[6]. This parliamentary monitoring role is essentially played by standing parliamentary commissions, who have access to both Committees' reports.

iv. Intelligence services reviewed by one body, and police reviewed by another.

Both Committees I and P stated their preference for a review system in which one agency is specialized in the review of intelligence services, and the other is specialized in the review of police services. They observed that when combined with a statutory mechanism for the exchange of information and for joint investigations (described above), it is a system that allows for specialization of each review body in the respective work of the intelligence or police services, and that responds to the differences in operational culture, mandates and activities of the two services. Both Committees noted, however, the increasing overlap between intelligence activities and law enforcement activities.

---

[6] *Loi organique du contrôle*, arts. 8, 9, 11, 32, 33 and 35.

v. Dual complaint-processing and inspection function.

Committee I noted that it is an advantage to combine a complaint-processing and inspection function in one body, because the investigation of complaints helps develop knowledge and expertise of the activities under review, and because complaints often act as indicators of problems in certain areas.

Committee P, which also has a combined complaint-processing and inspection function, echoed this observation. Indeed, Committee P has shifted much of its focus from first-instance complaint-processing, to analysis of the information that complaints provide about potential systemic problems or other areas that require greater scrutiny. In so doing, it is increasingly leaving resolution of complaints to police forces, while monitoring outcomes, and retaining the right to proceed with an investigation if it is dissatisified.

Committee P has made this shift for three main reasons: (i) its recognition that its complaint-processing burden was becoming untenable; (ii) its belief that police are best-equipped to deal with most complaints and are more likely to self-improve if they bear primary responsibility for complaints-handling (under the scrutiny of, and with the threat of secondary recourse to, an external monitor); and (iii) its view that analysis of complaint trends and potential systemic problems is a critical task.

vi. Committee P's mandate to review for propriety and efficiency; and Committee P's inspection power.

As noted in the "International Models" paper, Committee P reviews Belgium's police forces for both compliance with law, policies and guidelines, and for overall efficiency and effectiveness of its practices. Committee P conducts these reviews whether pursuant to complaints, pursuant to inspections, or pursuant to own-motion investigations. Investigations can be large "thematic" investigations, or more particularized ones.[7]

[7] *Loi organique du contrôle*, arts. 8, 9, 10. See also Committee P's annual reports and various special reports, found on its website: http://www.comitep.be.

III. NORWAY

a. EOS Committee

i. Functionally-defined jurisdiction.

The Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services ("EOS Committee"[8]) has jurisdiction over all "intelligence, surveillance and security services carried out by, under the control of or on the authority of the public administration".[9] The EOS Committee advises that this provision is interpreted as meaning that the purpose of the intelligence, surveillance and security activity must be to safeguard national security interests. Activities with different objectives, such as traffic surveillance or criminal intelligence are not included.

Thus far, the EOS Committee's jurisdiction has therefore only extended to the Intelligence Service, the Police Security Service and the National Security Authority.[10] However, the functional definition of the Committee's jurisdiction is intended to capture any other public or private entity that might engage in such activities, including by statutory or organizational change, or by informal arrangement or contract.

Further, the Committee notes that in an era of increased integration among public authorities engaged in counter-terrorism, new questions are arising as to whether the Committee should be monitoring certain activities of other bodies. These include the ordinary police force, which often carries out counter-terrorism investigations with the assistance of the Police Security Service; and immigration authorities.[11] These issues have not been formally tested yet, although in its last annual report, the EOS Committee discussed the question of whether its review jurisdiction could or should extend to the

---

[8] « EOS » is an acronym for the three Norwegian words for intelligence, surveillance and security (etterretnings, overvåknings, sikkerhetstjeneste). "EOS Committee" is the common English name for the Committee.

[9] *Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services*, no. 7 of 3 February 1995 ("*Intelligence Monitoring Act*"), s. 1.

[10] This is a correction to the « International Models » paper, which stated that the EOS Committee's jurisdiction presently extends to these three agencies, as well as any intelligence activities conducted by other governmental bodies.

[11] Fredrik Sejersted has noted that the issue is "growing", as cooperation among domestic agencies increases. He notes that the EOS Committee is "keeping its eye on" the coordinated efforts of the Police Security Service and the economic crimes unit of the ordinary police, as well as the coordination between the Police Security Service and immigration authorities. See "Intelligence Oversight in Norway", (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: 2003), p. 13, fn 12.

economic crimes unit of Norway's ordinary police force, which is the principal investigator of terrorism-financing cases (rather than the Police Security Service).[12]

ii. Advantages of jurisdiction over three intelligence services.

The EOS Committee believes that there are several advantages in its multi-agency jurisdiction. These include:

- insight into and knowledge of the entire 'EOS' area, allowing for better assessment of complaints;
- the ability to verify one agency's statements about the role that another agency might have played;
- the ability to monitor communications and cooperation between the services; and
- the avoidance of disputes as to whether the Committee properly has jurisdiction.

However, the Committee also noted that Norway is a small country, that the Committee has jurisdiction over no more than 1000 personnel in total[13], and that its size (7 Committee members and 4 staff) reflects this fact. It suggested that in a larger country an effective multi-agency model might prove more difficult to realize. The Committee also stated that the differences in culture, operational activities and objectives which it observes in the services under its purview, in particular between the Police Security Service and the other intelligence agencies, might be more problematic for a multi-agency model with sizeably more personnel under its jurisdiction.

iii. Jurisdiction over the Police Security Service[14], but not the rest of the police force.

The EOS Committee has jurisdiction over the Police Security Service, which has its own statutory mandate, but in practice it does not have jurisdiction over the rest of Norway's police force, the *Norske Politiet*. However, as noted above, with the increasing

---

[12] In Norway, this issue is complicated by the fact that the economic crimes unit forms part of the superior prosecution body, which is exempt from oversight by the EOS Committee. The discussion is at section 2 of the Committee's 2003 Annual Report, but the Report is only available in Norwegian.

[13] The Police Security Service has approximately 250 people, the Intelligence Service less than 500, and the National Security Authority approximately 120.

[14] It should be clarified that while the Police Security Service is described in the "International Models" paper as a civilian agency, its members are generally uniformed police officers with normal police powers. Members of the Service are commonly described as 'civilian' in Norway only to distinguish them from *military* personnel.

involvement of the ordinary police in counter-terrorism investigations, and with the increasing integration of Norway's law enforcement and intellience services, questions have begun to arise as to whether the EOS Committee should have jurisdiction over certain activities of the ordinary police.

In addition, there is an overlap of jurisdiction between the EOS Committee and the body responsible for complaints against the police force[15], whether these complaints are made against ordinary police officers or the Police Security Service. Due to the overlap, the Director General of Public Prosecutions has issued Guidelines to the complaints-based body to advise the EOS Committee of any allegations against the Police Security Service, to keep it apprised of investigations and recommendations, and to inform the Committee of any matters that may be of interest to it. The Committee has a more limited reciprocal duty to inform of any findings that indicate activity that might fall within the complaints-based body's jurisdiction. Given the extent of overlap in jurisdiction, the EOS Committee maintains that such cooperation and communication are essential to the fulfillment of the two bodies' respective mandates.

The Committee added that if it received a complaint against the ordinary police that appeared to deal with 'EOS'-related questions, it would investigate the complaint, and it has already had occasion to ask the Police Security Service to provide information from the ordinary police. However, the Committee has also encountered problems in following the course of an investigation, including information-sharing activity, between the Security Service and sections of the ordinary police, such as the economic crimes unit, since it is commonly held that it does not have jurisdiction over the latter.[16]

The various points of access that the EOS Committee has to files and personnel of the ordinary police force have also allowed it to observe that there is little difference between their investigative methods, other than the fact that the Police Security Service works much more often in secret; and that case files shift back and forth between sections of the ordinary police force and the Security Service. This latter has a separate database

---

[15] Until January 1, 2005, this body was SEFO (the Norwegian acronym for the Special Investigating Body for Police Matters). As of January 1, 2005, complaints against the police are handled by a new agency called the Spesilaenheten for politisaker – the Special Unit for Police Matters. In contrast to SEFO, this new body is external to the police.

[16] See discussion above.

for its files, and will shortly be moving to a separate building from the ordinary police force. It can access the files and databases of the ordinary police, but not vice versa.

iv. Authority to access information held by other public or private entities.

In addition to its access to other information through its communications links with SEFO and its successor, the EOS Committee can also conduct investigations in other parts of the public administration, as well as in private companies, if such investigations will allow for clarification of matters that fall within its jurisdiction.[17]

v. Dual complaint-processing and inspection function.

The EOS Committee sees advantages in combining, but also in separating, the two functions of complaint-processing and inspections. On the one hand, combining the two functions allows for improved monitoring, resource efficiency, and avoidance of proliferation of classified documents (insomuch as one body, rather than two, is carrying out the complaints-handling and inspection functions). On the other hand, it notes that an agency that performs regular inspections of the intelligence agencies' files can become too close to their decision-making and operations to independently examine complaints, in which case separation of the two functions might be desirable. However, the Committee noted that there are precautions that can be taken to avoid such 'capture', including declining to provide advice prior to operations being undertaken or to provide input on the development of procedures or policies. Indeed, the EOS Committee is prohibited from such activities by its governing statute, and believes, as did the legislator, that this is an important safeguard of independence.[18]

---

[17] *Intelligence Monitoring Act*, s. 3.

[18] Section 2 of the *Intelligence Monitoring Act* states that "(t)he Committee may not instruct the monitored bodies or be used by these for consultations." For a discussion of the intent of this provision, which was to distinguish between review and ongoing direction, and to ensure a requisite degree of Committee independence, see F. Sejersted, "Intelligence Oversight in Norway", (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: 2003), pp. 30-31.

IV. SWEDEN[19]

a. Parliamentary Ombudsmen

i. Dual complaint-processing and inspection function.

The Parliamentary Ombudsmen's office has both a complaints-processing function and an inspection power. Even though the Ombudsmen is a complaints institution of secondary recourse in most instances[20], its complaints-processing function consumes the majority of the office's resources[21]. As a result, it has little time to carry out inspections of the public authorities within its purview. For example, the office normally visits only three police locations each year. This means that there can be as many as 25 years in between inspections of a particular public authority by the Ombudsmen's office. In addition, in the last fifteen years, the Ombudsmen's office has only conducted two 'own initiative' investigations into the Security Police[22]; and in the last twenty years, it has conducted no such investigations of Sweden's other intelligence agencies.

ii. Jurisdiction over both the police and intelligence agencies.

The Ombudsmen's office has general jurisdiction over public authorities, and divides its responsibilities among the four elected Ombudsmen. For example, the police force and the Security Service are the responsibility of the Chief Ombudsman, but the military-

---

[19] The Commission has received some helpful clarification on certain points made in the discussion of Sweden in the "International Models" paper. First, the term *Rikspolis*, which was used in the paper for Sweden's national police service, more properly describes the police board that generally oversees the police service. Second, at p. 69, the paper referred to European Union "directives". These are more properly described as European Union "framework decisions". Finally, the paper states that the police and intelligence services fall under the direction of their respective ministers. Since Sweden does not have a system of ministerial responsibility, it should be clarified that these agencies operate under general government guidelines and legislation but that ministers do not head and are not "responsible" for these agencies.

[20] Due to the generalist, supervisory structure and small size of the Ombudsman's office, individuals often make use of other complaints or resolution mechanisms before approaching the Ombudsman's office. In addition, the Ombudsmen have the power to refer complaints to other "appropriate" authorities for resolution: *Act with Instructions for the Parliamentary Ombdusmen* (1986:765) ("*Ombudsmen Act*"), s. 18. In some cases the Ombudsmen's office requests to be informed of the outcome of such referrals.

[21] The office is comprised of 4 Ombudsmen, each with an area of responsibility that includes numerous public authorities; and 55 employees, 30 of whom are lawyers. The Ombudsmen's office received approximately 5100 complaints last year. For a discussion of the volume of complaints in the Ombudsmen's office, see B. Wieslander, The Parliamentary Ombudsman in Sweden, 2d revised ed. (The Bank of Sweden Tercentenary Foundation: 1999), pp. 49-59.

[22] The most recent of these was an investigation into the execution by the Security Police of an order by the Swedish government to deport two Egyptian citizens. The investigation was completed in March, 2005. See http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=106&MainMenuId=106&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=16251662.

Field Code Changed

operated intelligence agencies are under the responsibility of another Ombudsman.[23] While such division of responsibility among the four Ombudsmen affords specialization and efficiency, the Ombudsmen also meet regularly to share information and discuss cases, especially those involving two or more public authorities. Indeed, the office is considering more formalized joint inspections of public authorities whose work is integrated or inter-related, in order to give a more comprehensive picture for monitoring purposes. The Ombudsmen's office observed that in an increasingly complex public sector, it is advantageous to have the capacity to see a full picture and to share information. On the other hand, it noted that intelligence agencies and police involved in national security activities require a form of dedicated review, one that allows for regular and specialized supervision, which the generalist ombudsman model does not afford.

V. UNITED KINGDOM

a. Police Ombudsman for Northern Ireland

i. Overlapping jurisdiction with RIPA authorities.

The Police Service for Northern Ireland (PSNI) is subject not only to the complaints-based jurisdiction of the Police Ombudsman, but also to the inspections and complaints-processing of the *RIPA* authorities. By these latter, we mean those bodies created by the *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*, whose jurisdiction is defined by investigative *activity* (e.g. intercepts, surveillance), and who generally monitor any public authority engaging in the defined activities.[24] The Ombudsman notes that a complaint may effectively fall into the jurisdiction of both her office and a *RIPA* authority, and that investigations can proceed concurrently. The review activities essentially differ however, as do the remedial powers. The *RIPA* authorities are principally concerned with ensuring that the authorisations for the prescribed investigative activities meet formal requirements, and, with the exception of the complaints-based Investigatory Powers

---

[23] The reason for this division is largely historic. There used to be one Ombudsman for all public authorities except the military, and another Ombudsman for the military. The functions of the military Ombudsman have now been incorporated into the Parliamentary Ombudsmen's office, but a separation of responsibilities has been maintained.

[24] In the case of the Police Service for Northern Ireland, intercept and surveillance activities are monitored by the Interception of Communications Commissioner, the Investigatory Powers Commissioner for Northern Ireland and the Office of the Surveillance Commissioners; and complaints related to such activities are investigated by the Investigatory Powers Tribual. *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (U.K.), 2000, c. 23 ("*RIPA*"). See also the discussion of the *RIPA* authorities below, and in the "International Models" paper, pp. 86-89.

Tribunal, they have only the power to make adverse findings and recommendations.[25] The Ombudsman looks at the conduct of police officials, including the practices and decisions that lead to the information found in such authorisations. The Ombudsman also has the power to make binding disciplinary orders.

ii. Investigations that run concurrently with police investigations.

In addition to the possibility of overlap with *RIPA* investigations, the Ombudsman's office frequently conducts investigations of PSNI conduct concurrently with the PSNI's criminal investigations, including terrorism investigations, into the same or related events. At times, both the Ombudsman's office and the PSNI require access to the same evidence, and there is negotiation about such access as the investigations run parallel. On occasion the Ombudsman has even taken primacy of an alleged crime scene.

While investigations may run parallel, we are advised that the Ombudsman's office does not generally comment on the investigation while it is still active, but only after the fact. However, the Ombudsman's office has been consulted by the PSNI on the formulation of guidelines and policies, and the Ombudsman has provided advice in these circumstances. The Ombudsman views that such measures can help avoid questionable activity or complaints at a later point, and are therefore worthwhile.

It is worth noting that if in the course of its investigation the Ombudsman's office finds potentially exculpatory evidence, it has an obligation to disclose it. We are advised that the issue of whether the Ombudsman must disclose potentially exculpatory, but 'classified', evidence has not yet arisen. While the Ombudsman has an obligation to disclose potentially exculpating evidence, it does not have an obligation to disclose information that may *assist* the prosecution, and it does not voluntarily make such disclosures. It argues that to do so would be to undermine public confidence in the office, as its role is not to assist the prosecution.

---

[25] *RIPA*, ss. 52ff. See also the discussion below of the *RIPA* authorities.

iii. Distinguishing between national security law enforcement and conventional law enforcement.

The Ombudsman observed that in her experience, there is little distinction between national security law enforcement and other law enforcement, and suggested that it would be extremely difficult to draw a line between them for review purposes. In the Northern Ireland experience, terrorist groups carry out all manner of ordinary crimes, such as fuel smuggling, bank robberies, cigarette smuggling, drug smuggling, petty crimes; and there is seldom a way to be certain from start to finish of an investigation that it belongs in the counter-terrorism section of the police or elsewhere. Investigations routinely move back and forth between or run in duplicate in several sections of the police force, including the counter-terrorism section.

iv. Integration.

PSNI activities are integrated with other domestic forces, including the Armed Forces, and there has been some discussion of whether the Ombudsman's office should have access to information from those other bodies for the purpose of fulfilling its mandate.[26] For the moment, this is not the case.

v. Police powers.

The Ombudsman has all of the coercive powers of a police force. These include the power to arrest individuals who decline to assist in her investigations process. The Ombudsman has used this power a number of times.

b. Independent Police Complaints Commission

i. Overlapping jurisdiction with RIPA authorities.

The IPCC is a generally complaints-based review body, which means that it cannot, for the most part, conduct investigations or inspections in the absence of complaints. It does, however, have the power to "call in" certain matters for investigation even in the absence of a complaint[27], and the authority to examine the "efficiency and effectiveness" of police forces' complaints-handling, and to monitor complaints-handling generally, as it

---

[26] See for example: House of Commons Northern Ireland Affairs Committee, "The Functions of the office fo the Police Ombudsman for Northern Ireland", 23 February 2005, pp. 22-23.
[27] *Police Reform Act 2002* (U.K.), 2002, c. 30 ("*Police Reform Act*"), Schedule 3, para. 4(1)(c).

has appeal jurisdiction.[28] Its jurisdiction over the police forces of England and Wales is additional to the inspection, authorisation and complaint-processing mandate of the *RIPA* authorities[29], whose function-based jurisdiction covers defined covert investigative activities, including wiretaps, surveillance, use of human sources and investigation of encrypted data[30] [31].

The IPCC advises that the intelligence and covert investigative activities of the police forces, including the Special Branch, also fall within its remit, but that there has been no test yet of whether there would be any objections to this proposition, or difficulties with such overlapping jurisdiction. One possibility is that while the *RIPA* authorities inspect warrants for such activities, and in certain cases issue the warrants, the IPCC would review the police conduct behind the information in the warrants.

ii. Cooperation with other accountability bodies.

The IPCC's jurisdiction actually overlaps with a number of additional public authorities, including access-to-information and human-rights authorities, and numerous commissions and ombudsmen. Where an impugned matter or course of conduct has involved more than just police forces, the IPCC has sometimes engaged in joint investigations with other accountability bodies. For example, it has worked with the Prisons and Probation Ombudsman and the Healthcare Commission on certain matters. A "statutory gateway"[32] was also recently created to allow for information exchange and cooperation between the IPCC and the Parliamentary Ombudsman, both of whom have

---

[28] *Police Reform Act*, s. 18(2)(a) and Schedule 3, s. 3(3).

[29] The Interception of Communications Commissioner, the Office of Surveillance Commissioners and the Investigatory Powers Tribunal. See *RIPA*; and the discussions of the *RIPA* authorities in the "International Models" paper, pp. 86-89, and below.

[30] *RIPA*. See discussion of *RIPA* authorities in the "International Models" paper, pp. 86-89, and the discussion below.

[31] The IPCC's jurisdiction is also additional to that of Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, which generally monitors the efficiency and effectiveness of police forces' programs and reports to the executive branch. See discussion in the "International Models" paper pp. 83-84, and below. The IPCC is precluded from looking into "direction and control" matters, as these are considered to be the purview of HMIC. *Police Reform Act*, s. 14.

[32] The Department for Constitutional Affairs defines a "statutory gateway" as an express statutory power to share personal data whether permissive or mandatory. See for example "Public Sector Data Sharing – A guide to Data Sharing Protocols", November 2003, http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/infosharing.htm.

review jurisdiction over certain aspects of the new Revenue and Customs department.[33] That is, the IPCC and the Parliamentary Ombudsman "may disclose information to each other for the purposes of the exercise of" their respective mandates, and "may jointly investigate" certain matters.[34] Statutory gateways have been devised in the UK to address overlapping jurisdiction, the potential for duplication and the diminished observation and accountability that can result when multiple review bodies have only 'silo' vision. Statutory gateways allow, inter alia, "data sharing" between public bodies, and the Department for Constitutional Affairs has published guidance on the applicable laws, and the protocols that various bodies can establish.[35] Data sharing can include national security information, provided applicable rules are respected.

iii. Jurisdiction over multiple bodies, including law enforcement bodies housed outside the police forces.

The IPCC has jurisdiction over all police forces in England and Wales, including the Metropolitan Police Service, the Special Branches in each of the forces, numerous specialized police forces such as the British Transport Police, and certain specialized police organizations, such as the National Criminal Intelligence Service (NCIS) and the National Crime Squad (NCS)[36]. The IPCC will also shortly have jurisdiction over certain aspects of the Revenue and Customs department[37], and the Serious Organised Crime Agency, which will merge the NCIS and the NCS, as well as certain other services, such as the part of the Immigration Service which deals with criminally organised immigration offences.

The jurisdiction of the IPCC is therefore enormous, includes diverse law enforcement and accompanying intelligence activities, and includes many forces whose activities are integrated. The IPCC advises that it is too early in its existence to comment on whether there are advantages to its ability to observe such integrated activities, or whether there

---

[33] The *Commissioners for Revenue and Customs Act 2005* (U.K.), 2005, c. 11 ("*Revenue and Customs Act*") combines the Inland Revenue, and Customs and Excise departments into a single department called Her Majesty's Revenue and Customs ("HMRC"). Pursuant to this statute, the IPCC will shortly have jurisdiction over certain aspects of HMRC.

[34] *Revenue and Customs Act*, ss. 28(3) - (4).

[35] See http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/infosharing.htm; and http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/lawguide.htm#part3.

[36] The National Criminal Intelligence Service and the National Crime Squad will be combined in a new agency, the Serious Organised Crime Agency, as of April, 2006. The IPCC will have jurisdiction over this new agency.

[37] *Revenue and Customs Act*, s. 28.

will be challenges to its jurisdiction over both national security and conventional law enforcement activities. It also notes that it is primarily a complaints-based body, and that it does not investigate or review 95% of the complaints that are in the system against the police.[38]

iv. Jurisdiction over national security activities of police forces.

The IPCC's jurisdiction over all police forces and other authorities in England and Wales is independent of whether such bodies are engaged in national security investigations or not.[39] Indeed, the police forces have agreed to refer to the IPCC any complaints that they receive regarding the use of their counter-terrorism powers[40]. The IPCC has a number of people with the requisite security clearance to access and review national security information, and it has proper storage and viewing facilities. The IPCC advises that it has not yet encountered difficulty accessing information on national security files, but that the issue has not been substantially tested yet. The IPCC is only one year old, and in the few national security matters that it has had to scrutinize, the scope of information that it required was limited. The IPCC has also conducted investigations into "highly sensitive" police corruption allegations, in which the police expressed concern that the sensitive information and investigation be handled appropriately, but in which the police did not object to its disclosure or use.

v. Investigations that run concurrently with police investigations.

The IPCC advises that its investigations often intersect with or parallel police investigations, including national security investigations; and that while there are

---

[38] The IPCC's governing statute allows complaints to be filed with police forces, police authorities or with the IPCC, and creates mechanisms for notice and referral of complaints, and for 'calling in' by the IPCC of certain matters in the absence of complaints (see the *Police Reform Act*, Schedule 3). The IPCC advises that there are approximately 20 000 complaints in the system; but that they see only about 1000, some of which are filed directly with them, some of which have been referred by the police, and some of which have been appealed to them by complainants following a police investigation. The IPCC has formulated guidelines to determine which cases should be referred to the police for investigation and which cases should stay with the IPCC for investigation.

[39] This jurisdiction includes the Special Branches, though as noted above, this proposition has not been tested yet, and much of their work would be subject to *RIPA* scrutiny.

[40] There is statutory authority behind this agreement, insomuch as the IPCC can "call in" complaints or other matters for investigation by the IPCC. *Police Reform Act*, Schedule 3, s. 4(1)(c). Rather than the IPCC calling in all such complaints individually, the police forces have agreed to simply refer all such complaints.

practical issues to address, such as access to evidence that is required by both bodies, each has been able to carry out its mandate without interference in the other's.

The IPCC advises that it has no obligation to turn information over to prosecutors, but that it often does so in the interests of justice. For example, when it has come across evidence of potental criminal activity, it has passed this information on to the prosecution.

vi. Police powers.

Like the Police Ombudsman for Northern Ireland, the IPCC has police powers at its disposal.[41]

c. RIPA authorities

i. Function-based, but limited, scrutiny.

The general logic of the *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (*RIPA*) is that certain investigative activities carry such risk for individual rights and liberties that some form of enhanced scrutiny is required. This proposition applies no matter who carries out the investigative activity (i.e. police, intelligence agencies, or other public authorities) and no matter what the objective of the investigative activity (e.g. conventional law enforcement, national security law enforcement or intelligence, regulatory enforcement, etc.).

RIPA therefore establishes a function-based monitoring regime, in which certain investigative activities, no matter who carries them out, are matched with certain authorisation rules and certain inspection bodies. Generally stated, the regime is as follows:

- interceptions of communications are inspected by the Interception of Communications Commissioner (ICC), no matter who carries them out;
- covert surveillance and human source activities are inspected, and in some cases authorised, by the Office of the Surveillance Commissioners (OSC) where law enforcement and other agencies carry them out, and by the Intelligence Services Commissioner (ISC) where the intelligence services carry them out;

[41] *Police Reform Act*, s. 19(4) of Schedule 3, Part 3.

- investigations of encrypted data will be inspected by the OSC, once that Part of *RIPA* comes into force;
- complaints regarding any of these activities are investigated and adjudicated by the Investigatory Powers Tribunal (IPT).

Importantly, whereas in Canada many of these activities would require prior judicial scrutiny in order to be authorised, in the UK, these activities can be authorised, depending on the agency and activity, by either the responsible minister, senior officials of the agency, or by the OSC or ISC. The *RIPA* bodies, who generally must be former or sitting judges, largely step in after the fact and review these authorisations in order to ensure that statutory and other applicable policy and procedural requirements have been met. The *RIPA* inspection bodies therefore play a role that is in some ways better compared to that of courts in Canada, rather than to that played by a body such as SIRC, insomuch as they provide judicial scrutiny of information that is presented in support of requests for authorisations, and not of the information-gathering or other activities behind the request. They also have no power to scrutinize activity that is outside their mandates, nor to determine whether prescribed activity has been undertaken without authorisation.

Indeed the *RIPA* bodies carry out their functions with relatively few staff and few inspections. The Interception of Communications Commissioner, for example, has no staff, other than a secretariat which he shares with certain other *RIPA* bodies, and carries out inspections of each agency under his purview only a couple of times a year, spending approximately a half day at each agency.[42] The Office of Surveillance Commissioners, which has approximately 950 public authorities under its purview[43], consists of a Chief Surveillance Commissioner, six part-time Commissioners, three part-time Assistant Commissioners, and seven full-time Inspectors. The Office visits each of the law enforcement agencies within its purview once a year for a period of several days, and each of the other public authorities within its purview at intervals of more than a year for approximately a day.

---

[42] However, the ICC has just taken on the mandate of inspection of the use by approximately 400 public authorities of "communications data" (data about the medium, location, time etc. of a communication, rather than the content of the communication), and is therefore seeking staff to assist him in this mandate.
[43] Annual Report of the Chief Surveillance Commissioner, 2000-2001, p. 5.

ii. Separation of inspection and complaint-processing functions, with provision for "assistance".

These bodies do not have investigate or adjudicate complaints, as this function is carried out by the Investigatory Powers Tribunal. The Tribunal has received hundreds of complaints since its establishment. It has just upheld a complaint for the first time.

While the inspection and complaint-processing functions are separated by *RIPA*, the statute requires that the various inspection bodies give the Tribunal "all such assistance" as it may require in carrying out its mandate.[44] The *RIPA* authorities advise that the Tribunal has not yet had recourse to this provision, though there is certain information to which the Tribunal has access by virtue of its shared secretariat with the ICC and the ISC.

d. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), is an inspection service that reports to the Home Secretary on the effectiveness and efficiency of the police forces in England and Wales. It carries out annual and thematic inspections, as well as inquiries into certain matters at the request of the Home Secretary. While their mandate is to inspect for effectiveness and efficiency, their work often touches matters of propriety and compliance with law, which they address either through personal interaction with the police forces, through discussions in their reports of 'best practices', through inquiry reports as requested by the Home Secretary, and through certain themes such as ethics.

HMIC has just been given jurisdiction over the new Customs and Revenue department, following an inquiry into the former Customs and Excise department and a recommendation that it be subject to external scrutiny.[45]

---

[44] *RIPA*, ss. 57(3), 59(3), 68(2), 68(8).

[45] Review of criminal investigations and prosecutions conducted by HM Customs and Excise by the Hon Mr. Justice Butterfield, 15 July 2003.

V. AUSTRALIA

a. Commonwealth Ombudsman

i. Jurisdiction over multiple and varied agencies.

Australia's Commonwealth Ombudsman has jurisdiction over approximately 150 public authorities, including the Australian Federal Police, most of the intelligence agencies, the Australian Crime Commission (which integrates representatives of both federal and state and territory level forces), and a number of other federal agencies such as the customs and immigration authorities. It receives approximately 20,000 complaints a year, 5% of which involve law enforcement activities. The Ombudsman refers the gross majority of complaints to other internal and external complaint processing bodies, but identifies individual and potential systemic cases for investigation by its own office. In support of its referrals of complaints to police forces for primary investigation, the Ombudsman's office noted that there is much theoretical and empirical work that asserts that the forces are best-placed to investigate, and more likely to learn from the complaints when they are handled internally. It notes that its system still plays an important monitoring, trend-tracking and secondary-recourse role.

The Ombudsman's office describes its model of accountability as "generalist", with "clusters of specialties". It states that it is a desirable model, principally because there is much commonality among complaints against public authorities: individuals want public officials to discharge their functions with due respect for the rules that regulate those functions. The Ombudsman's office states that its broad jurisdiction allows it to observe and draw on such commonalities in fulfilling its mandate, and avoids the tendency toward 'capture' of a review body. The Ombudsman's office also states that its multi-agency review jurisdiction also allows it to observe the full scope of integrated activities.

The Ombudsman's office stated that intelligence activities are a specialized activity that probably do require separate review. But it urged that there is more commonality among complaint themes for conventional and national security policing than one might otherwise think: in essence, individuals want police officers to respect applicable laws and procedures, no matter what they type of investigation is being carried out. They also note that national security policing will always be a small and closely-related part of

general policing, and that separation of the two may not be possible or desirable. They noted the benefits of collaboration among review bodies.

ii. Cooperation with other accountability bodies.

In fulfilling its mandate with respect to the integrated Australian Crime Commission (ACC), the Ombudsman has the authority to enter into investigation "arrangements" with other accountability bodies that have jurisdiction over members of the ACC.[46] Although the Ombudsman's office has not yet entered into any such arrangements, the rationale for this statutory mechanism appears to be an acknowledgment that there could be accountability "gaps" arising in part from the fact that many members of the ACC are "seconded" from numerous other domestic agencies and therefore covered by various legislative frameworks, and in part from the fact that the ACC combines both federal-level and state-level personnel.[47]

However, the Ombudsman's office often works informally with many other review bodies, including in particular the Inspector-General of Intelligence and Security, in reviewing matters that touch both areas of responsibility. They are constrained to a certain extent by secrecy and privacy legislation, but otherwise they have found joint investigations and other forms of cooperation highly useful. One of the more prominent current examples is the several joint reviews by the Ombudsman and the Inspector-General of those instances where the Australian Security Intelligence Organisation has received authorisation, pursuant to new counter-terrorism legislation, to utilize the AFP to detain and question individuals on its behalf.[48] Because of such integrated police and intelligence activities, which can include state police as well, the Parliamentary Joint

---

[46] *Ombudsman Act 1976* (Cth), s. 8.

[47] Indeed, such "cross-jurisdiction" and "integration" issues are increasingly common for the Ombudsman, and in Australia generally. For example, a recent review of the use and sharing of DNA material among law enforcement agencies (both at the federal and state/territory level), made a number of recommendations to address similar accountability gaps and overlaps. It proposed that review bodies coordinate, in order to determine who should take the "lead role" when numerous agencies have jurisdiction, and in order to "cover any jurisdictional gaps" created by federalism considerations. "Report of Independent Review of Part ID of the Crimes Act 1914 – Forensic Procedures", ch. 5, p. 77 (available at: http://www.ag.gov.au/www/criminaljusticeHome.nsf/AllDocs/286A7B3772CFCA5DCA256C0D00189DBA?OpenDocument). In addition, the Ombudsman discussed the accountability gaps that are arising from increasing integration in his 2003-2004 Annual Report, at p. 55. See also the discussion of the Inspector-General below, which highlights a recommendation by a Parliamentary Joint Committee for "greater liaison between" the Ombudsman, state ombudsmen and the Inspector-General.

[48] *Australian Security Intelligence Organisation Act 1979* (Cth), s. 34B.

Committee on the ASIO, ASIS and DSD recently recommended that "consideration be given" to "greater liaison between" the Ombudsman, the state ombudsmen, and the Inspector-General, including the development of a memorandum of understanding or protocol governing possible joint reviews of combined ASIO/police operations.[49]

The Ombudsman's office is also making increasing use of its inspection and "own motion" investigation powers to address issues arising from integrated activities. It also notes the necessity of such powers in particular in areas of activity in which complaints are unlikely.

b. Inspector-General of Intelligence and Security

i. Jurisdiction over multiple intelligence agencies.

The Inspector-General's office noted several advantages of multi-agency jurisdiction: synoptic view of the activities of the various intelligence agencies; ability to ensure consistent interpretations by the agencies of their shared legislation; and ability to scrutinize integrated and information-sharing activities. It noted, however, that a review body with such multi-agency jurisdiction has to be properly resourced in order to fulfill its mandate.

ii. Cooperation with other accountability bodies.

While the governing statute only makes provision for consultation with the Auditor-General[50], so as to avoid duplication of inquiries, the Inspector-General noted that it would be useful if there were statutory provision for consultation with the Commonwealth Ombudsman's office. He noted the cooperation that already exists between his office and the Ombudsman's office[51], and suggested that it could likely be formalized through memoranda of understanding. He also noted the Parliamentary Joint Committee's recommendation for such formalized cooperation, discussed above.

---

[49] Parliamentary Joint Committee on ASIO, ASIS and DSD, "Review of administration and expenditure for ASIO, ASIS and DSD", tabled March 14, 2005, p. 22.
[50] *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986* (Cth), s. 16.
[51] See discussion above of Commonwealth Ombudsman.

The Inspector-General can also be directed by the Prime Minister to inquire into certain matters[52], which can include inquiry into the actions of agencies outside its ordinary statutory purview. For example, the Inspector-General was recently asked by the Prime Minister to look into whether there was any intelligence that warned of the 2003 bombing in Bali. This review included the Australian Federal Police.[53]

VI. UNITED STATES

a. Inspector General of the Department of Justice

i. Multiple forms of scrutiny of the Department of Justice, including the FBI.

The jurisdiction of the Inspector General of the Department of Justice includes the FBI, which is involved in both national security law enforcement and related intelligence activities. The Inspector General's review activities with respect to the FBI include inspections (program evaluations for effectiveness and efficiency); audits (evaluation of the financial aspects of programs); investigations (investigations for propriety or effectiveness and efficiency, pursuant to complaints or other sources of information); and special reviews (more complex and often multi-disciplinary investigations).[54]

ii. Complaints-handling.

The Inspector General's office, which has about 400 staff, has jurisdiction over 110,000 people, and receives approximately 10,000 complaints per six-month period. Since it does not have the resources to investigate such a high volume of complaints, the Inspector General's office makes decisions, based generally on the seriousness of the allegation, as to whether to investigate a complaint itself, or whether to refer it to other internal or external bodies. The Inspector General's office monitors trends in complaints, sometimes aggregates them for systemic investigation (see discussion below), and periodically carries out inspections of the complaints-handling fuction of the bodies to whom it refers complaints.

---

[52] *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986* (Cth), s. 9.
[53] Inspector-General of Intelligence and Security, Annual Report 2002-2003, Annex 2 – Bali Inquiry Report.
[54] *Inspector General Act of 1978*, 5 U.S.C. Appendix, §§ 1-12 (1978) ("*Inspector General Act*"), s. 2; various semi-annual reports to Congress.

iii. Express mandate to review allegations of abuses of civil rights and civil liberties.

In addition, although the Inspector General's jurisdiction already included review of civil rights and civil liberties matters, section 1001 of the *PATRIOT Act*[55] required the Inspector General to designate an official to "review information and receive complaints alleging abuses of civil rights and civil liberties by employees and officials of the Department of Justice"; to take measures to publicise this mandate; and to submit semi-annual reports to Congress on its fulfillment of this mandate. The Inspector General has received thousands of complaints pursuant to s. 1001, many of which it has used to carry out systemic investigations, such as its 2003 investigation of alleged misconduct and abuses of individuals held on immigration charges in connection with Sept. 11th investigations.[56] It advises that although many of the complaints could not have been substantiated on their own, the fact and process of aggregating them allowed for conclusions of misconduct and systemic problems nonetheless.

iv. Sole-agency jurisdiction, and cooperation with accountability bodies.

The Inspector General noted that review jurisdiction over only one body – the Department of Justice – although internally varied, allows for the development of critical institutional knowledge and expertise. Further, in his view, US government departments and agencies are too big and too complex to allow for a workable and effective Inspector General model with jurisdiction over all government actors involved in national security and intelligence.

However, he noted that cooperation and information-sharing between review bodies is necessary and desirable. The Inspectors General often jointly investigate matters that touch on two or more areas of responsibility, either at their own initiative or as directed by Congress. They have also established an Intelligence Community Inspectors General Forum, in order to bridge areas of responsibility, and determine whether there are common themes or matters that require joint investigative action. This Forum appears to

---

[55] *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 ("*PATRIOT Act*").

[56] See Inspector General of the Department of Justice, "The September 11 Detainees: A review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks", dated June 2003; and the "Supplemental Report on September 11 Detainees' Allegations of Abuse at the Metropolitan Detention Center in Brooklyn, New York", dated December 2003.

have been established in part as a consequence of discussion several years ago about a 'super Inspector General' for intelligence and law enforcement activities.[57] The Inspector General also urged that some form of comprehensive observation of the full picture of national security agency action and interaction is necessary, which role is played in the United States by Congress, which receives semi-annual reports and hear testimony from all Inspectors General.

v. Jurisdiction over an agency engaged in both conventional law enforcement and national security law enforcement, including intelligence activities.

The FBI carries out both conventional law enforcement and national security law enforcement, including related intelligence activities. The Inspector General reviews all such activity, and asserts that when such activities are carried out by one body and are inter-related, it is important that one agency conduct the review as well. While there may be some differences in how certain activities are monitored or assessed, it is clearly preferable when the activities are housed in one body, to have one body review them all.

vi. Executive branch veto over disclosure of information, but accountability for use of such veto to Congress.

The Inspector General's reports are generally public, though on some occasions certain information or reports will remain classified. The Attorney General can prohibit disclosure by the Inspector General of "sensitive information" (including information concerning ongoing criminal proceedings, undercover operations, the identity of sources, intelligence matters, and national security information), but if s/he does so, s/he must state his/her reasons for doing so to Congress.[58] The Inspector General advises that this power has only been invoked once, in 1998, which delayed disclosure of a report by six months.[59]

---

[57] See for example the House of Representatives Report on a bill to enact the Intelligence Community at, Rept 104-620, June 13, 1996, s. 132 and accompanying analysis, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_reports&docid=f:hr620p1.104.pdf. This bill did not pass, but a number of Inspectors General established a Forum nonetheless.

[58] *Inspector General Act*, s. 8E. The Inspector General advises that this section is generally interpreted to allow the Attorney General to prohibit disclosure of "sensitive information" only, and not the actual investigation or other scrutiny that the Inspector General might choose to undertake.

[59] Office of the Inspector General of the Department of Justice, "Epilogue", dated July 1998, to its "CIA-Contra-Crack Cocaine Controversy: a review of the Justice Department's investigations and prosecutions", dated December 1997. See http://www.usdoj.gov/oig/special/9712/epilogue.htm.

vii. Powers.

The Inspector General has subpoena powers applicable to non-federal government actors, and is directed by statute to use other methods than subpoenas to obtain information from federal goernment actors[60]. However, in general, federal government actors cooperate in the provision of information. Information is often obtained through contact with other Inspectors General.

The Inspector General's office has police powers, including the power to carry firearms, make arrests, and seek and execute search and seizure warrants.[61] It should be noted that the Inspector General's investigations can include criminal investigations.

b. Inspector General of the Department of Homeland Security

i. Introduction.

The Department of Homeland Security (DHS) was created by the *Homeland Security Act of 2002*[62], which merged 22 separate agencies, including the law enforcement divisions of the former immigration and customs services. The new Bureau of Immigration and Customs Enforcement includes an Office of Intelligence, as do other agencies within the DHS. The DHS also has an Information Analysis and Infrastructure Protection directorate, which includes an integrated Homeland Security Operations Center and Information Network.

The Inspector General of the DHS has jurisdiction over all 180,000 DHS employees and DHS activities, including the law enforcement and intelligence functions. It has approximately 525 staff.

ii. Similar functions, powers and procedures to those of the IG for the Department of Justice.

Like the Inspector General for Department of Justice, the Inspector General of DHS carries out audits, inspections and investigations; it reviews both law enforcement and intelligence activity; and it carries out its complaint-processing function by referring the

---

[60] *Inspector General Act*, s. 6.
[61] *Inspector General Act*, s. 6(e)(1).
[62] *Homeland Security Act of 2002*, Pub. L. 107-296, 116 Stat. 2135 ("*Homeland Security Act*").

majority of complaints to other internal and external bodies, largely based on an assessment of the seriousness of the complaint.[63] The Inspector General of DHS has developed guidelines to manage its complaint referrals, as well as memoranda of understanding with various internal bodies. Like the Inspector General for the Department of Justice, the DHS Inspector General has police for power for enforcement and investigation purposes.

The Inspector General of DHS also works in cooperation with other Inspector Generals' offices in certain cases where matters touch more than one area of responsibility; and participates in the Intelligence Community Inspectors General Forum. As in other countries and in the offices of other Inspectors General, increasing integration is creating questions about accountability and jurisdiction. For example, the Homeland Security Operations Center and the Joint Terrorism Task Forces are integrated entities that are either under DHS auspices or include DHS elements.

The Inspector General of DHS is also subject to similar executive-branch authority over the disclosure of "sensitive matters", but this power has not yet been used.[64]

iii. Sole-agency jurisdiction.

The office of the Inspector General of DHS shares the Department of Justice IG's view that sole-agency jurisdiction is the superior model in the context of the United States, provided that there are other agencies that have "cross-executive jurisdiction" over certain specialized matters, such as the Government Accounting Office, the Office of Management and Budget, and the Office of Information Security.

iv. Establishment of an Officer for Civil Rights and Civil Liberties.

Not only did the *Homeland Security Act of 2002* create an express civil rights and civil liberties accountability mandate similar to that imposed upon the Inspector General of the Department of Justice, but it established an Officer for Civil Rights and Civil Liberties within the DHS.[65] Pursuant to his statutory responsibility, this Officer has produced semi-annual reports on the implementation of his mandate. He has also entered into a

---

[63] *Inspector General Act*; various semi-annual reports to Congress of the Inspector General of the DHS.
[64] *Homeland Security Act*, s. 811.
[65] *Homeland Security Act*, s. 705.

MOU with the Inspector General's office to "prevent duplication of effort and ensure the most effective, efficient and appropriate deployment of resources."[66] This MOU, among other things, sets out decision-making procedures as to whether the Inspector General's office or the civil rights and liberties office will carry out primary investigation of the complaint.

c. Inspector General of the CIA

The Inspector General of the Central Intelligence Agency operates in a similar fashion to the Inspectors General already discussed, insomuch as it conducts, audits, inspections and investigations of the agency over which it has jurisdiction; carries out both criminal and administrative investigations; refers complaints to other bodies in many circumstances; conducts joint investigations on certain occasions, either by initiative or at the direction of Congress; and participates in the Intelligence Community Inspectors General Forum.

The Inspector General of the CIA believes that sole-agency jurisdiction is the superior model for review of the CIA, since its functions are specialized and complicated, and concentration on one institution allows for the necessary specialization in the body responsible for accountability as well.

---

[66] Memorandum of Understanding between the Officer for Civil Rights and Civil Liberties and the Inspector General.

Appendix A: List of foreign review/oversight bodies with whom the Commission conducted direct information-gathering

Country	Institution
Australia	Commonwealth Ombudsman
Australia	Inspector-General of Intelligence and Security
Belgium	Standing Committee for the monitoring of Intelligence Services ("Committee I")
Belgium	Standing Police Monitoring Committee ("Committee P")
Germany	G-10 Commission
Germany	Parliamentary Control Commission
New Zealand	Inspector-General of Intelligence and Security
New Zealand	Police Complaints Authority
Norway	Committee for Oversight of the Intelligence Surveillance and Security Services ("Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste")
Sweden	Parliamentary Ombudsmen's Office ("Riksdagens ombudsmän")
Sweden	Records Board ("Registernämnden")
United Kingdom	Independent Police Complaints Commission
United Kingdom	Interception of Communications Commissioner
United Kingdom	Investigatory Powers Tribunal
United Kingdom	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary
United Kingdom	Office of Surveillance Commissioners
United Kingdom (Northern Ireland)	Police Ombudsman for Northern Ireland
United States	Office of the Inspector General, Department of Justice
United States	Office of Inspector General, Central Intelligence Agency
United States	Office of Inspector General, Department of Homeland Security

Appendix B: List of acronyms

ACC	Australian Crime Commission (Australia)
ASIO	Australian Security Intelligence Organisation (Australia)
CIA	Central Intelligence Agency (US)
Committee I	Standing Committee for the Monitoring of Intelligence Services (Belgium)
Committee P	Standing Committee for the Monitoring of Police Forces (Belgium)
DHS	Department of Homeland Security (US)
EOS Committee	Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services (Norway)
FBI	Federal Bureau of Investigation (US)
HMIC	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (UK)
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs (UK)
ICC	Interception of Communications Commissioner (UK)
IG	Inspector General (US)
IPCC	Independent Police Complaints Commission (UK)
IPT	Investigatory Powers Tribunal (UK)
ISC	Intelligence Services Commissioner (UK)
MOU	Memorandum of Understanding
OSC	Office of the Surveillance Commissioners (UK)
PSNI	Police Service for Northern Ireland (UK)
RIPA	Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (UK)
SE	Surêté de l'État (Belgium)
SEFO	Norwegian acronym for Special Investigating Body for Police Matters (Norway)
SGR	Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées (Belgium)
SIRC	Security Intelligence Review Committee (Canada)

Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar

Examen de la politique

[TRADUCTION]

Modèles internationaux d'examen des activités relatives à la sécurité nationale

Supplément au document de référence sur les modèles internationaux publié par la Commission

Mai 2005

A. Introduction 3

B. Examen des activités en matière de la sécurité nationale : résumé des renseignements supplémentaires obtenus au sujet des modèles internationaux 3

I. OBSERVATIONS SOMMAIRES 3

II. BELGIQUE 7
a. Comités P et I 7

III. NORVÈGE 11
a. EOS Committee 11

IV. SUÈDE 16
a. Parliamentary Ombudsmen 16

V. ROYAUME-UNI 17
a. Police Ombudsman for Northern Ireland 17
b. Independent Police Complaints Commission 20
c. RIPA Authorities 24
d. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary 26

VI. AUSTRALIE 27
a. Commonwealth Ombudsman 27
b. Inspector-General of Intelligence and Security 30

VII. ÉTATS-UNIS 31
a. Inspector General of the Department of Justice 31
b. Inspector General of the Department of Homeland Security 35
c. Inspector General of the CIA 37

Annexe A : Liste des organismes d'examen et de surveillance étrangers auprès desquels la Commission a recueilli directement des renseignements 39

Annexe B : Liste d'acronymes 40

A. Introduction

En décembre 2004, la Commission a publié un document intitulé « Modèles internationaux d'examen et de surveillance des forces de police et des agences de renseignement de sécurité ». On y trouvait un aperçu des mécanismes d'examen et de surveillance utilisés pour les organismes chargés de l'application de la loi et les services de renseignement de huit pays, soit l'Australie, la Belgique, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Depuis la publication dudit document, la Commission a poursuivi ses recherches sur les mécanismes adoptés dans les huit pays en question, notamment en ce qui concerne les organismes d'examen de forces policières engagées dans des activités en matière de la sécurité nationale. Dans certains cas, ces recherches supplémentaires nous ont amenés à étudier le fonctionnement des organismes chargés d'examiner les services de renseignement, soit du fait de leur compétence simultanée à l'égard des services de renseignement et des forces policières, soit du fait de l'existence de dispositions législatives justifiant une étude plus approfondie. Les recherches de la Commission ont compris la cueillette directe de renseignements auprès de certains organismes d'examen, dont une liste figure à l'annexe A.

Le présent document comporte un aperçu de l'information que la Commission a tiré de l'étude des caractéristiques des modèles qui lui semblaient novateurs ou susceptibles d'application au contexte canadien, y compris, dans certains cas, des expériences liées à l'utilisation de ces caractéristiques. Règle générale, le présent document ne répète pas l'information présentée dans le document « Modèles internationaux » du mois de décembre, mais se fonde implicitement sur celle-ci. Le présent document sert aussi à clarifier et à actualiser certains des renseignements présentés dans le document du mois de décembre.

B. Examen des activités en matière de la sécurité nationale : résumé des renseignements supplémentaires obtenus au sujet des modèles internationaux

I. OBSERVATIONS SOMMAIRES

Dans six des huit pays étudiés, les forces policières participant aux activités en matière de la sécurité nationale sont soumises à l'examen d'un organisme dont le mandat

dépasse le simple traitement des plaintes. L'Allemagne et la Nouvelle-Zélande sont les pays qui font exception. Pour résumer :

- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale en **Belgique** est confiée à des sections des forces de police ordinaires et relève de la compétence du comité P en matière de traitement des plaintes et d'inspection[1]. Ce comité a également compétence à l'égard d'autres instances publiques exerçant des fonctions policières, comme les autorités douanières. Le comité P est légalement tenu de partager les renseignements en sa possession avec le comité I, un comité similaire chargé, lui, d'examiner les services de renseignement belges.

- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale en **Norvège** est confiée à une section de la force de police ordinaire, investie d'un mandat d'origine législative distinct (le « Police Security Service »), ainsi qu'aux forces de police ordinaires. Le Police Security Service est soumis à la compétence du comité EOS en matière de traitement des plaintes et d'inspection, lequel comité examine également les autres services de renseignement de la Norvège. Le Police Security Service est également soumis à la compétence de l'organe chargé du traitement des plaintes à l'égard des autres forces policières. La compétence du comité EOS est délimitée sur une base fonctionnelle, si bien que certains se sont demandé si des divisions des forces de police ordinaires et d'autres instances comme les autorités de l'immigration tombent, elles aussi, sous cette compétence.

- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale en **Suède** est confiée à une section de police (le service de sécurité *Säpo*) qui fonctionne en vertu de décrets exécutifs et possède des bureaux et structures distincts. L'application de la loi en matière de la sécurité nationale est également assurée par la force de

[1] Dans le présent document, l'expression pouvoir « d'inspection » s'entend du pouvoir d'examiner les activités d'une agence de police ou d'intelligence en l'absence de plainte, à la manière d'une vérification des livres comptables d'un organisme ou d'une entreprise. La portée de ce pouvoir ne fait généralement l'objet d'aucune restriction. Le pouvoir d'inspection se distingue du pouvoir « d'agir de sa propre initiative » ou de « déposer une plainte de son propre chef » en ce sens que, dans les deux derniers cas, l'intervention vise normalement une affaire ou une conduite bien précise. Aux États-Unis, on emploie aussi le mot « audit » (« vérification ») et l'inspection met généralement en cause les éléments financiers d'un programme.

police ordinaire. Les deux relèvent de la compétence du bureau des ombudsmans parlementaires, au même titre que les services de renseignement militaires. Le bureau des ombudsmans est chargé de traiter les plaintes et d'exercer des fonctions d'inspection. Toutefois, son rôle secondaire de surveillance et ses modestes ressources l'empêchent d'examiner attentivement et régulièrement ces divers organismes.

- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale en **Irlande du Nord** est confiée à la force de police ordinaire, dont sa « Special Branch », ces deux entités étant soumises à la compétence du « Police Ombudsman for Northern Ireland » (ombudsman de la police de l'Irlande du Nord) et à celle de l'« Investigatory Powers Tribunal » (IPT), qui enquête sur les plaintes concernant certains types d'enquête bien précis comme la mise sous table d'écoute ou la filature. Ces activités sont également soumises au contrôle et à la surveillance de l'« Interception of Communications Commissioner » (ICC) ainsi que de l'« Office of the Surveillance Commissioners » (OSC), dont la compétence s'étend à toute instance publique exerçant des activités définies de ce genre, y compris les services de renseignement, les autorités douanières et les différentes instances d'administration des transports.

- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale **en Angleterre et au Pays de Galles** est confiée aux 43 corps de police répartis dans l'ensemble de l'Angleterre et du Pays de Galles, le « Metropolitan Police Service » y jouant un rôle prépondérant, tandis que les « Special Branches » au sein de chaque corps de police y remplissent le rôle principal de renseignement. Il existe par ailleurs divers corps de police spécialisés et des unités de l'application de la loi au sein du nouveau « Customs and Revenue Department » (ministère des douanes et du revenu) et de l'« Immigration Service » (service de l'immigration) qui exercent des activités de maintien de la sécurité nationale. Tous ces organes sont soumis à la compétence de la nouvelle « Independent Police Complaints Commission » (commission indépendante d'examen des plaintes concernant la police) (IPCC) en matière de traitement des plaintes et des dossiers « call-in »[2]; à la

[2] Voir ci-dessous les commentaires sur la commission indépendante d'examen des plaintes concernant la police.

compétence de l'IPT; ainsi qu'au pouvoir d'inspection, basé sur la fonction, de l'ICC et de l'OSC. Les corps de police sont en outre surveillés par Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (inspectorat de la force constabulaire de Sa Majesté, l'HMIC) selon des critères « d'efficacité et d'efficience ».

- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale en **Australie** est confiée à l'« Australian Federal Police » (police fédérale australienne), qui est soumise à la compétence de l'ombudsman du Commonwealth en matière de traitement des plaintes, d'inspection et d'enquête d'initiative (« own-motion investigation »). L'ombudsman a également compétence à l'égard d'environ 150 autres instances publiques, dont la plupart des services de renseignement de l'Australie ainsi que la nouvelle « Australian Crime Commission » (ACC), un organisme intégré. L'intégration entre différents organismes nationaux, notamment entre des organismes ayant compétence à l'échelle fédérale et territoriale, soulève de nouvelles questions en Australie, ce qui amène l'ombudsman à travailler de plus en plus en collaboration avec d'autres organismes chargés de la responsabilité. De fait, on a formulé officiellement des recommandations visant à favoriser la concertation entre les organismes de surveillance et on a légiféré de façon à ce que ces organismes puissent s'entendre afin d'éviter les vides juridiques au niveau de la responsabilité au sein de l'ACC.

- L'application de la loi en matière de la sécurité nationale aux **États-Unis** est en grande partie confiée au FBI, qui est soumis à la compétence de l'inspecteur général du département de la justice en matière de traitement des plaintes, de vérification, d'inspection et d'enquête. Le « Department of Homeland Security » (département de la sécurité intérieure), chargé en outre de l'application de la loi et de renseignement en matière de la sécurité nationale, est soumis à des mécanismes d'examen analogues appliqués par l'inspecteur général du département de la sécurité intérieure.

II. BELGIQUE

a. Comités P et I

i. Limitation de la compétence du comité I à deux services de renseignement.

Le document « Modèles internationaux » publié en décembre indiquait que le comité permanent de contrôle des services de renseignement (le comité I) avait compétence à l'égard des deux services de renseignement de sécurité de la Belgique ainsi que sur tout autre organisme public chargé de recueillir et d'analyser des renseignements dans l'intérêt de la sécurité. Autrement dit, la compétence du comité I y était décrite partiellement en termes de cette fonction. Toutefois, la Commission a depuis appris qu'à la suite d'une modification législative adoptée en 1999[3], la compétence du comité I ne s'étend plus qu'aux deux services de renseignement de sécurité de la Belgique, en l'occurrence : la *Sûreté de l'État* (SE), soit le service de renseignement de l'État, et le *Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées* (SGR), soit le service de renseignement militaire de sécurité. La modification législative en question était en partie motivée par des désaccords quant à l'étendue de la compétence du comité I.

Malgré le retranchement de sa compétence sur d'autres organismes chargés de la collecte de renseignements, le comité I estime que le contrôle exercé à l'égard du SE et du SGR n'est pas sans comporter certains avantages. De fait, cela lui a permis de comparer les méthodes adoptées et les renseignements détenus par chaque service et d'observer le degré de collaboration et de concertation entre les deux organismes. Ainsi, le comité a eu l'occasion de constater que des renseignements sont communiqués à une autre instance publique comme un corps de police et d'observer que des mesures pouvaient être prises par cet autre organisme qui seraient susceptibles d'examen. Le comité I peut ensuite faire part de ses observations dans ses rapports au parlement, lequel peut par la suite décider s'il convient ou non de demander aux instances compétentes d'examiner l'affaire. Dans ce genre de situation, le comité I peut également recommander au service de renseignement en cause de modifier ses pratiques en conséquence et même le presser de le faire.

---

[3] Loi du 1er avril 1999, art. 4, modifiant l'article 3 de la *Loi organique du contrôle des services de police et de renseignement*, en date du 18 juillet 1991, dossier n° 1991-07-1853 (« *Loi organique du contrôle* »).

ii. Compétence du comité P sur quiconque exerce des fonctions de l'application de la loi.

Aux termes de sa loi habilitante, le Comité permanent de contrôle des services de police (le comité P) a compétence sur l'ensemble des services de police belges, dont le personnel se compose de quelque 40 000 personnes, ainsi que sur « des personnes individuellement compétentes pour rechercher et constater des infractions »[4]. Le comité P nous informe qu'un certain nombre d'instances publiques comptent des employés généralement considérés comme des personnes appartenant à cette catégorie, mais que de nombreux désaccords existent quant à la question de savoir si ces personnes sont effectivement soumises à sa compétence en matière de contrôle. Il s'agit notamment du personnel des douanes, des administrations des transports et des autorités de l'environnement.

iii. Concertation entre les comités I et P.

Ainsi que l'indiquait le document « Modèles internationaux », les comités P et I sont tenus aux termes de leur loi habilitante de s'échanger les renseignements concernant leurs activités, de présenter mutuellement leurs rapports et conclusions, de tenir des réunions conjointes en vue d'échanger de l'information et de réaliser leur mission conjointement dans certaines circonstances[5]. Ces dispositions sont à l'origine d'un certain nombre d'enquêtes menées conjointement par les comités P et I, dont l'une sur la concertation entre la police et les services de renseignement, ainsi que l'enquête en cours sur la concertation en matière de terrorisme entre la police et les services de renseignement.

Les deux comités ont formulé des commentaires favorables au sujet des avantages éventuels de cette collaboration, notamment en ce qui concerne les échanges de renseignements sur les activités intégrées de la police et des services de renseignement, compte tenu du chevauchement croissant des mandats des organismes respectifs, et en ce qui a trait à l'amélioration du partage des renseignements et de la concertation. De fait, comme l'a indiqué le comité P, l'institutionnalisation de la concertation entre les organismes d'examen est vitale pour autant que le même

---

[4] *Loi organique du contrôle*, art. 3.
[5] *Loi organique du contrôle des services de police et de renseignements*, art. 52 et suivant.

phénomène se produise au niveau des organismes examinés, sans quoi les risques que l'un échappe à l'examen de l'autre seraient trop élevés. Les comités nous ont fait savoir, par contre, que la conduite d'enquêtes conjointes n'est pas sans poser des difficultés, parmi lesquelles :

- les différences touchant les modalités de fonctionnement, les méthodes, les structures et les objectifs entre la police et les services de renseignement;
- les différences au niveau de la taille des effectifs des instances respectives et de la charge de travail correspondante des comités;
- le fait que les deux comités sont de création relativement récente et, par conséquent, consacrent en bonne partie leurs efforts à s'habituer à leurs fonctions et à mettre au point les pratiques nécessaires à l'exécution de leur mission de base;
- le fait que certains membres du comité P ne possèdent pas encore la cote de sécurité requise pour avoir accès aux renseignements échangés entre les deux comités;
- la difficulté de formuler des conclusions et des recommandations conjointes (tout en admettant que dans bien des cas celles-ci n'étaient pas nécessaires, puisque les enquêtes conjointes étaient profitables même si elles donnaient lieu à des conclusions et recommandations distinctes).

Les comités ont par ailleurs fait remarquer que le parlement et les ministres peuvent, eux aussi, jouer un rôle semblable dans la mesure où ils reçoivent des rapports des deux comités et sont habilités à demander la tenue d'enquêtes[6]. La fonction de contrôle que possède le parlement est exercée essentiellement par les commissions parlementaires permanentes, qui ont accès aux rapports des deux comités.

iv. Examen des services de renseignement par un organisme et examen de la police par un autre.

Les comités I et P ont tous deux exprimé leur préférence à l'endroit d'un système d'examen dans le cadre duquel un organisme d'examen se spécialise dans l'examen des services de renseignement, et un autre organisme, dans celle des services de police. Ainsi, d'après eux, lorsque le système d'examen est assorti d'un mécanisme

---

[6] *Loi organique du contrôle*, art. 8, 9, 11, 32, 33 et 35.

législatif prévoyant l'échange de renseignements et la tenue d'enquêtes conjointes (celles dont il est question ci-dessus), il permet à chaque organisme d'examen de se spécialiser, l'un dans les activités des services de renseignement, l'autre dans les activités des services de police, et tient compte de ce fait des différences de modalité de fonctionnement, de mission et d'activités propres aux deux services. Les deux comités ont cependant signalé que l'on assiste à un chevauchement croissant des activités relatives au renseignement et à l'application de la loi.

v. Cumul de la fonction de traitement des plaintes et d'inspection.

Selon le comité I, il est avantageux pour un organisme d'exercer à la fois des fonctions de traitement des plaintes et d'inspection. En effet, les enquêtes relatives aux plaintes permettent d'acquérir des connaissances et de l'expertise quant aux activités en cause, tout en attirant souvent l'attention des enquêteurs sur des problèmes dans des secteurs d'activités donnés.

Le comité P, qui cumule aussi ces deux fonctions, a fait écho à ce commentaire en soulignant qu'une bonne partie de son attention s'est portée du simple traitement des plaintes à l'analyse des informations tirées de celles qui tendent à indiquer l'existence possible d'un problème systémique ou d'autres secteurs d'activités justifiant un examen plus poussé. Cette démarche a amené le comité à confier de plus en plus le règlement des plaintes aux services de police, tout en surveillant les résultats et en se réservant le droit d'ouvrir une enquête si ces résultats ne lui convenaient pas.

Le comité P a modifié son rôle en ce sens pour trois motifs principaux : (i) il s'est rendu compte que la charge de travail que lui imposait le traitement des plaintes devenait excessive; (ii) il est convaincu que la police est mieux placée pour s'occuper de la plupart des plaintes, et pour en tirer les leçons nécessaires à l'amélioration de sa propre conduite, à condition d'être responsable en première instance du traitement des plaintes (sous la surveillance d'un organe de contrôle extérieur devant lequel elle aurait à répondre de ses actions en deuxième instance); et (iii) il estime que l'analyse des tendances relatives aux plaintes et des problèmes systémiques éventuels constitue une tâche critique.

vi. Mission d'examen du bien-fondé et de l'efficacité et pouvoir d'inspection du comité P.

Comme l'indique le document « Modèles internationaux », le comité P surveille la police belge tant au plan du respect du droit, des politiques et des lignes directrices qu'au plan de l'efficacité et de l'efficience globales de ses pratiques policières. Le comité P exerce sa fonction de surveillance soit dans le cadre d'une plainte ou d'une inspection, soit au moyen d'enquêtes d'initiative. Ces enquêtes peuvent avoir une vaste portée « thématique » ou, au contraire, être de nature plus spécifique[7].

III. NORVÈGE

a. EOS Committee

i. Compétence définie selon la fonction.

Le « Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services » (comité de surveillance des services de renseignement, de surveillance et de sécurité) (le comité EOS[8]) a compétence sur tous [TRADUCTION] « les services de renseignement, de surveillance et de sécurité qui sont assurés par l'administration publique ou qui relèvent du contrôle ou de l'autorité de celle-ci »[9]. Le comité EOS a fait savoir que, selon l'interprétation donnée à cette disposition, les activités de renseignement, de surveillance et de sécurité doivent viser à protéger les intérêts de la sécurité nationale. Les activités visant un objectif différent, comme la surveillance de la circulation routière ou le service de renseignement en matière criminelle, ne sont pas régies par cette disposition.

Jusqu'à présent, la compétence du comité EOS s'est limitée à l'« Intelligence Service » (service de renseignement), au « Police Security Service » (service de sécurité de la police) et à la « National Security Authority » (autorité nationale de la sécurité)[10].

---

[7] *Loi organique du contrôle*, art. 8, 9 et 10. Voir aussi les rapports annuels du comité P et différents rapports spéciaux qui se trouvent sur son site web : http://www.comitep.be.

[8] « EOS » est un sigle qui renvoie aux trois mots employés en norvégien pour désigner le service de renseignement, la surveillance et la sécurité (etterretnings, overvåknings, sikkerhetstjeneste). Le « comité EOS » est l'expression normalement employée en anglais pour désigner ce comité.

[9] *Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services*, no. 7 (Loi sur le contrôle des services de renseignement, de surveillance et de sécurité), loi n° 7 du 3 février 1995 (*Loi sur le contrôle des services de renseignement*), art. 1.

[10] Ceci rectifie le document « Modèles internationaux », lequel indiquait que la compétence du comité EOS recouvrait actuellement ces trois organismes ainsi que toute activité de collecte de renseignements exercée par d'autres organismes d'État.

Cependant, la définition fonctionnelle de la compétence du comité vise à englober toute autre entité publique ou privée qui pourrait exercer des activités analogues, soit par voie de modification législative ou de remaniement administratif, soit par voie d'entente informelle ou contractuelle.

Le comité souligne en outre qu'en cette époque d'intégration croissante entre les instances publiques occupées à la lutte au terrorisme, il y a lieu de se demander si le comité ne devrait pas également contrôler certaines activités exercées par d'autres entités, notamment celles des corps de police ordinaires, qui font souvent des enquêtes visant à lutter contre le terrorisme avec l'appui du service de sécurité de la police, et celles des autorités de l'immigration[11]. Ces questions n'ont pas encore été abordées de façon officielle, bien que, dans son dernier rapport annuel, le comité EOS ait soulevé la question de savoir si sa compétence en matière d'examen devrait ou pourrait couvrir l'unité de répression des crimes économiques qui fait partie du corps de police ordinaire de la Norvège et s'occupe au premier chef des enquêtes sur les affaires mettant en cause le financement des activités terroristes (plutôt que le service de sécurité de la police)[12].

ii. Avantages d'une compétence sur les trois services de renseignement.

Le comité EOS estime que de nombreux avantages découlent de sa compétence sur une pluralité d'organismes, entre autres :

- compréhension et connaissance de l'ensemble du domaine EOS, ce qui permet de mieux évaluer les plaintes;
- capacité de vérifier les déclarations d'un organisme au sujet du rôle qu'un autre organisme pourrait avoir joué dans une affaire;

---

[11] Fredrik Sejersted a signalé que cette question revêt une importance croissante à mesure qu'augmente la concertation entre les organismes nationaux. Il a par ailleurs indiqué que le comité EOS suit de près les efforts de concertation du service de sécurité de la police et de l'unité de répression des crimes économiques des forces de police ordinaires, ainsi que la concertation entre le service de sécurité de la police et les autorités de l'immigration. Voir « Intelligence Oversight in Norway » (surveillance des services de renseignement en Norvège), (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: 2003), p. 13, note 12.

[12] En Norvège, cette question est d'autant plus épineuse que l'unité de répression des crimes économiques fait partie intégrante de l'organe de poursuite supérieur, lequel échappe à la compétence du comité EOS. La question est soulevée à la section 2 du rapport annuel de 2003 du comité, mais le rapport n'est disponible qu'en norvégien.

- capacité de contrôler les communications et la concertation entre les différents services;
- évitement des désaccords quant à la compétence effective du comité.

Toutefois, le comité a signalé aussi que la Norvège est un petit pays, que sa compétence s'exerce sur un personnel d'au plus mille personnes[13], et que son propre effectif (soit 7 membres et 4 employés) traduit ce fait. Il a suggéré que, dans un pays plus peuplé, il pourrait s'avérer plus difficile d'assurer l'efficacité d'un organisme ayant compétence sur une pluralité d'organismes. Le comité a également fait savoir que les différences qu'il a pu observer au plan de la culture, des modalités de fonctionnement et des objectifs entre les services sous sa compétence, notamment entre le service de sécurité de la police et les autres organismes de renseignement, risquent d'être plus problématiques pour un organisme ayant compétence sur une pluralité de services dont les effectifs sont sensiblement plus importants.

iii. Compétence sur le service de sécurité de la police[14], mais non sur le reste de la police nationale.

Le comité EOS a compétence sur le service de sécurité de la police, qui possède son propre mandat d'origine législative. En pratique, le comité n'a pas compétence sur les autres effectifs de police de la Norvège, soit la *Norske Politiet*. Toutefois, tel qu'il est mentionné plus haut, l'intervention croissante de la police ordinaire dans la lutte au terrorisme ainsi que l'intégration continue des services de l'application de la loi et des services de renseignement de la Norvège ont amené certains à se demander si la compétence du comité EOS ne devrait pas également s'étendre à certaines activités de la force de police ordinaire.

Il existe en outre un chevauchement des compétences entre le comité EOS et l'organisme responsable du traitement des plaintes contre la police[15], que ces plaintes

---

[13] Le service de sécurité de la police comporte un effectif de 250 personnes environ. Celui du service de renseignement est inférieur à 500 et celui de l'autorité de sécurité nationale s'élève à environ 120 personnes.

[14] Précisons que si le service de sécurité de la police est décrit dans le document « Modèles internationaux » comme un organisme civil, ses membres sont pour la plupart des agents de police en uniforme investis des pouvoirs normaux de la police. Cette désignation courante des membres du service en Norvège vise uniquement à les distinguer du personnel *militaire*.

visent des agents de police ordinaires ou le service de sécurité de la police. En raison de ce chevauchement, le directeur général des poursuites publiques a formulé des lignes directrices à l'intention de l'organisme chargé d'examiner les plaintes selon lesquelles ce dernier est tenu d'aviser le comité EOS de toute plainte portée contre le service de sécurité de la police, de le tenir au courant du déroulement des enquêtes et des recommandations connexes et de l'informer de toute question susceptible de le concerner. Le comité est, quant à lui, soumis à l'obligation inverse, quoique dans une moindre mesure, de communiquer toute constatation de sa part d'une activité susceptible de relever de la compétence dudit organisme. Eu égard à l'ampleur de ce chevauchement de responsabilités, le comité EOS soutient que cette concertation et cette communication sont essentielles à la réalisation de la mission respective de chacun des deux organismes.

Le comité a fait savoir de plus que, s'il était informé d'une plainte contre la police ordinaire qui lui semblait comporter des éléments touchant son domaine de compétence, il ferait enquête sur la plainte. Il lui est déjà arrivé, à cet effet, de demander au service de sécurité de la police de lui obtenir des renseignements auprès de la police ordinaire. Toutefois, le comité s'est également heurté à des difficultés en cherchant à suivre le déroulement d'une enquête, par exemple en ce qui concerne les échanges de renseignements entre le service de sécurité de la police et des brigades de la police ordinaire comme l'unité de répression des crimes économiques, puisque la compétence sur cette dernière ne lui est généralement pas reconnue[16].

Le comité EOS a pu constater par ailleurs, grâce à ses différents points d'accès aux dossiers et au personnel de la police ordinaire, que les méthodes d'enquête respectives comportent peu de différences, hormis la nature secrète de bon nombre des activités du service de sécurité de la police et le va-et-vient des dossiers d'enquête entre celui-ci et différentes brigades des forces de police ordinaires. Le service dispose d'ailleurs d'une banque de données informatisée où il conserve ses fichiers et déménagera d'ici peu dans un bâtiment séparé de celui des forces de police ordinaires. Il peut accéder aux

---

[15] Jusqu'au 1er janvier 2005, il s'agissait du SEFO (le sigle norvégien servant à désigner le Special Investigating Body for Police Matters). Depuis le 1er janvier 2005, les plaintes visant la police sont examinées par un nouvel organisme appelé Spesilaenheten for politisaker , appelé en anglais « Special Unit for Police Matters » (unité spéciale chargée des affaires de la police). Contrairement au SEFO, ce nouvel organisme ne fait pas partie de la police.

[16] Voir les commentaires qui précèdent.

fichiers et aux banques de données de la police ordinaire, mais l'inverse ne s'applique pas.

iv. Droit d'accès aux renseignements détenus par d'autres entités publiques ou privées.

En plus d'avoir accès à d'autres renseignements grâce aux voies de communication établies avec le SEFO et l'organisme successeur de ce dernier, le comité EOS est habilité à mener des enquêtes sur d'autres secteurs d'activités de l'administration publique ainsi que sur des sociétés privées, à condition toutefois que ces enquêtes visent à mettre au clair des questions relevant de sa compétence[17].

v. Cumul des fonctions de traitement des plaintes et de d'inspection.

Le comité EOS est conscient des avantages liés tant au jumelage qu'à la séparation des fonctions de traitement des plaintes et d'inspection. D'une part, le jumelage des deux fonctions permet d'exercer un meilleur contrôle, d'assurer une affectation plus efficace des ressources et d'éviter la multiplication des documents classifiés (du fait qu'un organisme, plutôt que deux, s'occupe du traitement des plaintes et exerce les fonctions d'inspection). D'autre part, le comité indique que l'organisme qui procède à des inspections régulières des dossiers des différents services de renseignement risque de se trouver mêlé de trop près à leurs décisions et activités pour pouvoir mener des enquêtes impartiales sur les plaintes. En pareilles circonstances, la séparation des deux fonctions sera peut-être souhaitable. Toutefois, le comité a souligné la possibilité de prendre certaines précautions afin d'éviter ce piège, par exemple, en refusant de fournir des conseils avant d'entreprendre l'activité en cause, ou en s'abstenant de participer à l'élaboration de procédures ou de politiques. De fait, le comité EOS n'a pas le droit, selon sa loi habilitante, d'exercer de telles activités et estime, tout comme le législateur, que cette interdiction constitue une garantie importante de son indépendance[18].

---

[17] *Loi sur le contrôle des services de renseignement*, art. 3.

[18] L'article 2 de la loi sur le contrôle des services de renseignement prévoit ce qui suit : [TRADUCTION] « le comité n'est pas habilité à imposer des directives aux organismes placés sous son contrôle ni à se faire consulter par ces organismes ». Pour des commentaires sur l'objet de cette disposition, qui était d'établir une distinction entre l'examen et la direction continue et d'assurer le degré d'indépendance voulu du comité, voir F. Sejersted, « Intelligence Oversight in Norway » (surveillance des services de renseignement en Norvège), (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces : 2003), p. 30 et 31.

IV. SUÈDE[19]

a. Parliamentary Ombudsmen

i. Cumul des fonctions de traitement des plaintes et d'inspection.

Le bureau des « Parliamentary Ombudsmen » (ombudsmans parlementaires) est investi à la fois d'une fonction de traitement des plaintes et d'un pouvoir d'inspection. Bien que l'ombudsman soit utilisé en deuxième recours dans la plupart des cas pour l'examen des plaintes[20], la majorité des ressources du bureau sont affectées à cette dernière fonction[21]. En conséquence, celui-ci a peu de temps pour mener des inspections relatives aux autorités publiques sur lesquelles il a compétence. Ainsi, le bureau ne visite habituellement que trois postes de police chaque année. Cela signifie que 25 ans peuvent parfois s'écouler entre deux inspections d'une autorité publique donnée par le bureau des ombudsmans. De plus, au cours des quinze dernières années, le bureau des ombudsmans n'a mené que deux enquêtes d'initiative sur la police de la sécurité[22] et n'a mené aucune enquête de cette nature à l'égard d'autres services de renseignement de la Suède au cours des vingt dernières années.

---

[19] La Commission a reçu des éclaircissements utiles sur certains commentaires formulés dans le document – « Modèles internationaux » au sujet de la Suède. D'abord, le mot *Rikspolis*, qui a été utilisé dans le document pour désigner le service national de la police de la Suède, correspond plutôt au bureau national de la police, qui assure la surveillance générale du service de police. En deuxième lieu, à la page 69 du document, il est fait mention des « directives » de l'Union européenne. Il s'agit plutôt des « décisions cadres » de l'Union européenne. Enfin, il est mentionné dans le document que les services de police et du renseignement sont dirigés par leurs ministres respectifs. Étant donné que la Suède n'a pas de système de responsabilité ministérielle, il convient de préciser que ces organismes fonctionnent en vertu de lois et lignes directrices générales du gouvernement, mais qu'ils ne sont pas dirigés par des ministres, qui n'en sont pas responsables.

[20] En raison de la structure de surveillance générale et de la petite taille du bureau des ombudsmans, il arrive souvent que les individus utilisent d'autres mécanismes de règlement ou de traitement des plaintes avant de se tourner du côté du bureau des ombudsmans. De plus, les ombudsmans sont habilités à renvoyer les plaintes à d'autres autorités « compétentes » en vue de leur règlement : *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmans* (1986 : 765) (« loi sur les ombudsmans »), art. 18. Dans certains cas, le bureau des ombudsmans demande d'être informé du résultat de ces renvois.

[21] Le bureau se compose de quatre ombudsmans, dont la responsabilité couvre de nombreuses autorités publiques, ainsi que de 55 employés, dont 30 avocats. Le bureau des ombudsmans a reçu environ 5 100 plaintes l'an dernier. Pour des commentaires concernant le volume de plaintes reçues au bureau des ombudsmans, voir B. Wieslander, The Parliamentary Ombudsman in Sweden, 24 revised ed. (The Bank of Sweden Tercentenary Foundation : 1999) aux pages 49-59.

[22] La plus récente était une enquête concernant l'exécution par la police de la sécurité d'un ordre d'expulsion du gouvernement suédois visant deux citoyens de l'Égypte. L'enquête a pris fin en mars 2005. Voir http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=106&Language=en&ObjectClass=DynamicDocumentSFSDecision&Id=16251662.

ii. Compétence sur les services de police et les services de renseignement

Le bureau des ombudsmans est investi d'une compétence générale sur les autorités publiques et ses responsabilités sont réparties entre les quatre ombudsmans élus. Ainsi, les services de police locaux et le service de la sécurité relèvent de l'ombudsman principal, mais c'est un autre ombudsman qui est responsable des services du renseignement de l'armée[23]. Bien que cette répartition des responsabilités entre les quatre ombudsmans favorise la spécialisation et l'efficacité, les ombudsmans se réunissent également régulièrement pour s'échanger de l'information et discuter de certains cas, notamment ceux qui concernent au moins deux autorités publiques. Effectivement, le bureau songe à mener des inspections conjointes plus formelles visant des autorités publiques dont les travaux sont intégrés ou liés entre eux, afin de présenter une description plus complète de la situation aux fins de la surveillance. Le bureau des ombudsmans a fait remarquer que, compte tenu de la complexité croissante du secteur public, il est avantageux de pouvoir examiner une situation dans son ensemble et de partager des renseignements. En revanche, il a souligné que les organismes de renseignement et les services de police qui participent à des activités nationales liées à la sécurité doivent faire l'objet d'un examen spécifique, c'est-à-dire un examen qui assure un contrôle régulier et spécialisé, ce que le modèle de l'ombudsman généraliste ne permet pas.

V. ROYAUME-UNI

a. Police Ombudsman for Northern Ireland

i. Chevauchement de compétences avec les autorités créées par la RIPA

Le « Police Service for Northern Ireland » (service de police de l'Irlande du Nord ou PSNI) est assujetti non seulement à la compétence de l'ombudsman de la police en matière d'examen des plaintes, mais également aux inspections et au traitement des plaintes des autorités créées par la *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (RIPA), dont la compétence est définie en fonction de l'*activité* d'enquête en question (notamment des interceptions et des activités de surveillance) et qui, de façon générale,

---

[23] Cette séparation s'explique principalement pour des raisons historiques. Autrefois, il y avait un ombudsman qui était responsable de toutes les autorités publiques, sauf l'armée, et un autre qui était responsable de l'armée. Les fonctions de ce dernier ont maintenant été intégrées au mandat du bureau des ombudsmans parlementaires, mais une séparation des responsabilités a été conservée.

examinent toute autorité publique qui se livre aux activités définies[24]. L'ombudsman souligne qu'une plainte peut effectivement relever à la fois de sa compétence et de celle d'une autorité créée par la RIPA et que des enquêtes peuvent être menées concurremment. Cependant, les activités d'examen sont très différentes, tout comme les pouvoirs de réparation. Les autorités créées par la RIPA doivent principalement s'assurer que les autorisations relatives aux activités d'enquête prescrites respectent les exigences formelles et, à l'exception de l'« Investigatory Powers Tribunal », leur pouvoir se limite à celui de tirer des conclusions défavorables et de formuler des recommandations[25]. Pour sa part, l'ombudsman examine la conduite des services de police, notamment les pratiques et décisions qui mènent à la découverte des renseignements figurant dans ces autorisations. L'ombudsman est également habilité à prendre des mesures disciplinaires ayant un caractère exécutoire.

ii. Enquêtes menées concurremment avec celles de la police.

En plus d'être habilité à mener des enquêtes qui chevauchent celles des autorités créées par la RIPA, le bureau de l'ombudsman enquête fréquemment sur la conduite du PSNI dans le cadre des enquêtes criminelles de celui-ci, y compris les enquêtes relatives au terrorisme qui portent sur les mêmes événements ou sur des événements connexes. Il arrive parfois que le bureau de l'ombudsman et le PSNI aient besoin de la même preuve et doivent s'entendre sur l'accès à celle-ci, étant donné que les enquêtes sont menées de façon parallèle. Dans certains cas, l'ombudsman s'est même attribué la priorité d'accès aux lieux présumés d'un crime.

Bien que les enquêtes puissent être menées de façon parallèle, le bureau de l'ombudsman s'abstient généralement de commenter l'enquête tant qu'elle n'est pas terminée. Cependant, le PSNI a parfois consulté le bureau de l'ombudsman sur la formulation de lignes directrices et de politiques et l'ombudsman a donné des conseils dans ces circonstances. L'ombudsman estime que ces mesures peuvent permettre

---

[24] Dans le cas du PSNI, les activités d'interception et de surveillance sont contrôlées par l'Interception of Communications Commissioner, l'Investigatory Powers Commissioner for Northern Ireland et l'Office of the Surveillance Commissioners, tandis que les enquêtes concernant les plaintes liées à ces activités sont menées par l'Investigatory Powers Tribunal. *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (R.-U.) 2000, ch. 23 ("*RIPA*"). Voir également les commentaires formulés plus loin au sujet des autorités créées par la RIPA et ceux qui figurent dans le document « Modèles internationaux », aux pages 86 à 89.

[25] RIPA, art. 52 et s. Voir également, plus loin, les commentaires concernant les autorités créées par la RIPA.

d'éviter des activités sujettes à caution ou des plaintes ultérieures, et qu'elles sont donc utiles.

Il convient de souligner que, lorsque le bureau de l'ombudsman trouve au cours de son enquête des éléments de preuve de nature disculpatoire, il doit les divulguer. D'après les renseignements dont nous disposons, la question de savoir si l'ombudsman doit divulguer des éléments de preuve qui pourraient être disculpatoires, mais qui constituent des renseignements « classifiés » ne s'est pas encore posée. Bien qu'il doive divulguer les éléments de preuve pouvant être disculpatoires, l'ombudsman n'est pas tenu de dévoiler les renseignements susceptibles d'aider la poursuite et ne le fait pas volontairement. Selon lui, il risquerait de miner la confiance du public en agissant de la sorte, car son rôle ne consiste pas à aider la poursuite.

iii. Distinction entre l'application de la loi relative à la sécurité nationale et l'application de la loi traditionnelle.

L'ombudsman a fait remarquer que, d'après son expérience, il existe peu de distinctions entre l'application de la loi relative à la sécurité nationale et à l'application de la loi traditionnelle, et qu'il serait très difficile de savoir où tirer la ligne à des fins d'examen. En Irlande du Nord, les groupes de terroristes commettent des crimes ordinaires, comme la contrebande de carburant, de drogue et de cigarettes, des vols de banque et d'autres crimes mineurs et il est difficile de savoir avant la fin de l'enquête si l'activité relève de la responsabilité de la section du contre-terrorisme de la police ou par une autre section. Le plus souvent, les enquêtes passent d'une brigade à l'autre ou sont menées conjointement par plusieurs sections du service de police, y compris celle du contre-terrorisme.

iv. Intégration

Les activités du PSNI sont intégrées à celles d'autres organismes nationaux, y compris les forces armées, et certains se sont demandé si le bureau de l'ombudsman devrait avoir accès aux renseignements de ceux-ci afin de s'acquitter de son mandat[26]. Pour l'instant, il n'y a pas accès.

---

[26] Voir par exemple House of Commons Northern Ireland Affairs Committee, « The Functions of the office for the Police Ombudsman for Northern Ireland » en date du 23 février 2005, aux pages 22 et 23.

v. Pouvoirs de la police.

L'ombudsman possède tous les pouvoirs de contrainte d'une force policière, y compris le pouvoir d'arrêter les personnes qui refusent de l'aider dans le cadre de ses enquêtes. L'ombudsman a utilisé ce pouvoir à l'occasion.

b. Independent Police Complaints Commission

i. Chevauchement de compétences avec les autorités créées par la RIPA.

L'IPCC est généralement un organe d'examen des plaintes, c'est-à-dire qu'elle ne peut habituellement pas mener d'enquêtes ou d'inspections en l'absence de plaintes. Cependant, elle est habilitée à « évoquer » certaines questions en vue d'une enquête malgré l'absence de plainte[27], et à examiner l'efficacité et le bon fonctionnement des forces policières en matière de traitement des plaintes et, de façon générale, à surveiller le traitement des plaintes, eu égard à sa compétence en matière d'appel[28]. Sa compétence à l'endroit des forces policières de l'Angleterre et du Pays de Galles s'ajoute au mandat des autorités créées par la RIPA en matière d'inspection, d'autorisation et de traitement des plaintes[29], dont la compétence définie selon la fonction comprend des activités d'enquête secrète définies, y compris l'écoute électronique, la surveillance, l'utilisation des sources humaines et les enquêtes relatives aux données chiffrées[30, 31].

L'IPCC souligne que les activités d'enquête secrète et les activités relatives au renseignement des forces policières, y compris celles de la Special Branch, sont également de son ressort, mais que cette proposition n'a pas encore été mise à l'épreuve, ni la question des problèmes que pourrait soulever ce chevauchement de

---

[27] *Police Reform Act 2002* (U.K.) 2002, c. 30 ("*Police Reform Act*"), annexe 3, al. 4(1)*c*).
[28] *Police Reform Act*, al. 18(2)*a*) et annexe 3, par. 3(3).
[29] L'Interception of Communications Commissioner, l'Office of Surveillance Commissioners et l'Investigatory Powers Tribunal. Voir la RIPA et les commentaires formulés plus loin ainsi qu'aux pages 86 à 89 du document « Modèles internationaux » au sujet des autorités créées par la RIPA.
[30] *RIPA*. Voir les commentaires formulés plus loin et aux pages 86 à 89 du document « Modèles internationaux » au sujet des autorités créées par la RIPA.
[31] La compétence de l'IPCC s'ajoute également à celle du Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (H.M.I.C.), qui surveille de façon générale l'efficacité des programmes des forces policières et soumet ses rapports au secteur exécutif. Voir les commentaires figurant aux pages 83 et 84 du document « Modèles internationaux » et ci-dessous. L'IPCC ne peut examiner aucune question liée à la direction et au contrôle, puisque ces questions sont visées par la compétence du HMIC. *Police Reform Act*, art. 14.

compétences. Il se peut que les autorités créées par la RIPA examinent les mandats relatifs à ces activités et les délivrent dans certains cas, tandis que l'IPCC se pencherait sur la conduite de la police qui a mené à la découverte des renseignements figurant dans les mandats.

ii. Coopération avec d'autres organismes chargés de la responsabilité.

La compétence de l'IPCC chevauche en fait celle de plusieurs autres autorités publiques, notamment celles qui sont responsables de l'accès à l'information et des droits de la personne, et celle de nombreux ombudsmans et commissions. Lorsqu'une question ou conduite contestée met en cause d'autres personnes ou organismes en plus des forces policières, l'IPCC a parfois mené des enquêtes conjointement avec d'autres organismes chargés de la responsabilité. Ainsi, elle a travaillé en collaboration avec le Prisons and Probation Ombudsman et la Healthcare Commission sur certaines questions. De plus, une « passerelle législative »[32] a récemment été créée de manière à permettre l'échange de renseignements et la coopération entre l'IPCC et l'ombudsman parlementaire, qui sont tous deux investis d'un pouvoir d'examen à l'égard de certains aspects du nouveau ministère du revenu et des douanes[33]. En effet, l'IPCC et l'ombudsman parlementaire [TRADUCTION] « peuvent s'échanger des renseignements dans le cadre de » leurs mandats respectifs et [TRADUCTION] « mener une enquête conjointe » sur certaines questions[34]. Les passerelles législatives créées au Royaume-Uni visent à régler les problèmes liés au chevauchement de compétences, aux possibilités de dédoublement et à la diminution de la conformité et de la responsabilité pouvant survenir lorsque plusieurs organismes d'examen n'ont qu'une vision « silo ». Elles permettent, notamment, l'échange de données entre les organes publics et le « Department for Constitutional Affairs » (ministère des affaires constitutionnelles) a publié des lignes directrices sur les lois applicables et les protocoles que différents

---

[32] Le Department for Constitutional Affairs définit la « statutory gateway » (passerelle législative) comme un pouvoir d'origine législative explicite en matière d'échange de données personnelles, que cette communication soit facultative ou obligatoire. Voir, par exemple, « Public Sector Data Sharing – A guide to Data Sharing Protocols », novembre 2003, http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/infosharing.htm.

[33] La *Commissioners for Revenue and Customs Act 2005* (R.-U.), 2005, ch. 11 (« *Revenue and Customs Act* ») prévoit la fusion de l'Inland Revenue Department et du Customs and Excise Department en un seul ministère appelé Her Majesty's Revenue and Customs (« HMRC »). Conformément à cette loi, l'IPCC sera sous peu investie d'une compétence à l'égard de certains aspects du HMRC.

[34] *Revenue and Customs Act*, par. 28(3) - (4).

organismes peuvent établir[35]. Les données échangées peuvent couvrir des renseignements sur la sécurité nationale, pourvu que les règles applicables soient respectées.

iii. Compétence à l'endroit de nombreux organismes, y compris des organismes de maintien de l'ordre qui ne font pas partie des forces policières.

L'IPCC a compétence sur toutes les forces policières de l'Angleterre et du Pays de Galles, y compris le « Metropolitan Police Service », les « Special Branches » de chacune des forces policières, de nombreuses forces policières spéciales comme la « British Transport Police », et certaines organisations spéciales comme le « National Criminal Intelligence Service » (NCIS) et le « National Crime Squad » (NCS)[36]. De plus, elle sera sous peu investie d'une compétence sur certains aspects du ministère du revenu et des douanes[37], de la « Serious Organized Crime Agency », qui naîtra de la fusion entre le NCIS et le NCS, et d'autres services, tels l'« Immigration Service », qui s'occupe des infractions de nature criminelle en matière d'immigration.

La compétence de l'IPCC est donc très vaste, que ce soit en matière d'activités relatives au maintien de l'ordre ou d'activités connexes liées aux renseignements, et couvre de nombreuses forces dont les activités sont intégrées. L'IPCC mentionne qu'il est encore trop tôt pour dire si ce pouvoir d'observer les activités intégrées en question comporte des avantages ou si sa compétence visant les activités d'application de la loi relative à la sécurité nationale et de l'application de la loi traditionnelle sera contestée. Elle souligne également qu'elle est d'abord et avant tout un organisme dont les activités dépendent des plaintes reçues et que 95 p. 100 des plaintes formulées contre la police et

---

[35] Voir http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/infosharing.htm; et http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/toolkit/lawguide.htm#part3.

[36] Le National Criminal Intelligence Service et le National Crime Squad seront fusionnés en un seul organisme, la Serious Organised Crime Agency, à compter d'avril 2006. L'IPCC aura compétence sur ce nouvel organisme.

[37] *Revenue and Customs Act*, art. 28.

consignées dans le système ne font pas l'objet d'un examen ou d'une enquête de sa part[38].

iv. Compétence à l'égard des activités des forces policières liées à la sécurité nationale.

La compétence de l'IPCC à l'égard de l'ensemble des forces policières et d'autres autorités de l'Angleterre et du Pays de Galles ne dépend pas de la question de savoir si ces organismes mènent des enquêtes relatives à la sécurité nationale ou non[39]. En effet, les forces policières ont convenu de renvoyer à l'IPCC les plaintes qu'elles reçoivent au sujet de l'exercice de leurs pouvoirs en matière de contre-terrorisme[40]. Certaines personnes de l'IPCC possèdent l'habilitation sécuritaire nécessaire pour obtenir et examiner les renseignements relatifs à la sécurité nationale; la Commission possède également les installations de stockage et de visionnement nécessaires. L'IPCC souligne qu'elle ne s'est pas encore heurtée à des obstacles liés à la consultation des renseignements que renferment les dossiers relatifs à la sécurité nationale, et que cette question n'a pas encore été mise à l'épreuve. L'IPCC n'est créée que depuis un an et, dans les quelques dossiers liés à la sécurité nationale qu'elle a été appelée à examiner, la portée des renseignements qu'elle a demandés était restreinte. L'IPCC a également mené des enquêtes au sujet d'allégations de corruption policière portant sur des renseignements très confidentiels et la police a alors exprimé des préoccupations au sujet du déroulement de l'enquête et du traitement de ces renseignements, sans toutefois s'opposer à la divulgation ou à l'utilisation de ceux-ci.

---

[38] La loi régissant l'IPCC permet le dépôt de plaintes auprès des forces policières, des autorités policières ou de l'IPCC et crée des mécanismes concernant la notification et le renvoi des plaintes ainsi que l'évocation par l'IPCC de certaines affaires même en l'absence de plainte (voir la *Police Reform Act*, annexe 3). L'IPCC souligne qu'environ 20 000 plaintes sont consignées dans le système, mais qu'elle n'examine environ 1 000 de ces plaintes, dont certaines sont déposées directement auprès d'elle, tandis que d'autres sont renvoyées par la police ou par des plaignants dans le cadre d'un appel à la suite d'enquête de la police. L'IPCC a formulé des lignes directrices concernant la détermination des cas qui devraient être signalés à la police à des fins d'enquête et des cas dont elle-même devrait s'occuper.

[39] Cette compétence couvre les Special Branches, bien que, tel qu'il est mentionné plus haut, cette proposition n'ait pas encore été mise à l'épreuve et qu'une bonne partie des activités de celles-ci soient probablement assujetties au contrôle sous le régime de la RIPA.

[40] Cet accord est autorisé par la loi, dans la mesure où l'IPCC peut évoquer des plaintes ou d'autres affaires pour enquêter elle-même. *Police Reform Act*, annexe 3, al. 4(1)c). Plutôt que de laisser à l'IPCC la tâche d'évoquer elle-même chacune de ces plaintes, les forces policières ont convenu de les lui renvoyer.

v. Enquêtes menées de façon parallèle à celles de la police.

L'IPCC souligne que ses enquêtes recoupent souvent celles de la police, notamment les enquêtes concernant la sécurité nationale, et que, malgré l'existence de certains problèmes d'ordre pratique, comme celui de l'accès aux éléments de preuve dont les deux organismes ont besoin, chacun a pu s'acquitter de son mandat sans s'ingérer dans les fonctions de l'autre.

L'IPCC précise qu'elle n'est nullement tenue de communiquer des renseignements aux avocats de la poursuite, mais qu'il lui arrive souvent de le faire dans l'intérêt de la justice. Ainsi, lorsqu'elle a été saisie de renseignements indiquant la possibilité d'activité criminelle, elle les a transmis à la poursuite.

vi. Pouvoirs de la police.

Tout comme l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord, l'IPCC est investie des pouvoirs de la police[41].

c. Autorités créées par la RIPA

i. Compétence définie selon la fonction, mais contrôle restreint.

Selon le principe général qui sous-tend la *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (RIPA), certaines activités d'enquête comportent de tels risques pour les droits et libertés de la personne qu'une forme de contrôle accru est nécessaire. Cette proposition s'applique indépendamment de l'autorité qui mène l'enquête (la police, un organisme de renseignement ou une autre autorité publique) et de l'objectif de celle-ci (application de la loi relative à la sécurité nationale ou application de la loi traditionnelle ou des règlements, collecte de renseignements relatifs à la sécurité nationale, etc.).

La RIPA prévoit donc un régime d'examen axé sur les fonctions, dans le cadre duquel certaines activités d'enquête sont assujetties à certaines règles d'autorisation et au contrôle de certains organismes d'inspection, indépendamment des autorités qui les poursuivent. Voici les grandes lignes du régime :

---

[41] *Police Reform Act*, par. 19(4) de l'annexe 3, partie 3.

- les interceptions des communications sont inspectées par l'« Interception of Communications Commissioner » (ICC), indépendamment de la personne ou de l'organisme qui procède auxdites interceptions;
- les activités de surveillance secrète et d'utilisation des sources humaines sont inspectées et, dans certains cas, autorisées par l'« Office of the Surveillance Commissioners » (OSC) en ce qui concerne les activités poursuivies par des organismes chargés de l'application de la loi ou d'autres organismes, et par l'« Intelligence Services Commissioner » (ISC), quand il s'agit des services de renseignement;
- les enquêtes relatives aux données encodées seront soumises à l'inspection de l'OSC dès que cette partie de la RIPA entrera en vigueur;
- les plaintes concernant l'une ou l'autre de ces activités sont examinées et tranchées par l'« Investigatory Powers Tribunal » (IPT).

Fait important à souligner, alors qu'au Canada, bon nombre de ces activités seraient préalablement assujetties au contrôle des tribunaux afin d'être permises, elles peuvent être autorisées au Royaume-Uni, selon l'organisme et l'activité en cause, par le ministre responsable, par les hauts fonctionnaires de l'organisme ou par l'OSC ou l'ISC. Les organismes créés par la RIPA, qui doivent généralement se composer de juges, actifs ou non, interviennent en général après le fait et examinent ces autorisations afin de s'assurer que les exigences législatives et les autres exigences politiques et procédurales applicables ont été respectées. Les organismes d'inspection créés par la RIPA jouent donc un rôle qui, sous certains aspects, s'apparente davantage à celui des tribunaux canadiens qu'à celui du CSARS, dans la mesure où ils assurent le contrôle judiciaire des renseignements qui sont présentés à l'appui des demandes d'autorisation et non des activités de collecte de renseignements ou autres qui sous-tendent la demande. De plus, ils n'ont pas le pouvoir d'examiner les activités qui dépassent la portée de leurs mandats ou de décider si une activité prescrite a été entreprise sans autorisation.

En fait, les organismes créés par la RIPA exercent leurs fonctions à l'aide d'un personnel relativement restreint et mènent peu d'inspections. Ainsi, l'Interception of Communications Commissioner n'a aucun employé, si ce n'est le personnel de secrétariat qu'il partage avec d'autres organismes créés par la RIPA, et procède à

l'inspection des organismes visés par son mandat seulement deux ou trois fois par année en passant environ une demi-journée à l'établissement de chacun d'eux[42]. L'Office of Surveillance Commissioners, dont la compétence couvre environ 950 autorités publiques[43], se compose d'un Chief Surveillance Commissioner (commissaire en chef à la surveillance), de six commissaires à temps partiel, de trois commissaires adjoints et de sept inspecteurs à temps plein. Le bureau visite chaque année l'établissement de chacun des organismes chargés de l'application de la loi visés par son mandat et l'inspection s'étale sur plusieurs jours; dans le cas des autres autorités publiques sur lesquelles il a compétence, il s'agit de visites au moins annuelles d'environ une journée.

ii. Distinction entre les fonctions d'inspection et les fonctions de traitement des plaintes et « assistance » fournie.

Ces organismes ne sont pas tenus d'examiner ou de trancher les plaintes, puisque cette fonction est confiée à l'« Investigatory Powers Tribunal », qui a reçu des centaines de plaintes depuis sa création et vient d'accueillir une plainte pour la première fois.

Bien que les fonctions d'inspection et de traitement des plaintes soient séparées en vertu de la RIPA, celle-ci exige que les différents organismes d'inspection fournissent au tribunal toute l'aide dont celui-ci peut avoir besoin pour s'acquitter de son mandat[44]. Les autorités créées par la RIPA notent que le tribunal n'a pas encore invoqué cette disposition, bien qu'il ait accès à certains renseignements par l'entremise du secrétariat qu'il partage avec l'ICC et l'ISC.

d. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (inspectorat de la force constabulaire de Sa Majesté ou HMIC)

Le HMIC est un service d'inspection qui présente des rapports au secrétaire de l'intérieur au sujet de l'efficacité et de la compétence des forces policières de l'Angleterre et du Pays de Galles. Il procède à des inspections annuelles et thématiques en plus de

---

[42] Cependant, l'ICC vient de se faire accorder le mandat d'inspecter l'utilisation, par environ 400 autorités publiques, des « données relatives aux communications » (données concernant le support, l'emplacement, le moment, etc. d'une communication, plutôt que son contenu) et recrute actuellement du personnel qui l'aidera à s'acquitter de ce mandat.

[43] Rapport annuel du Chief Surveillance Commissioner, 2000-2001, à la page 5.

[44] *RIPA*, par. 57(3), 59(3), 68(2), 68(8).

mener des enquêtes sur certaines questions à la demande du secrétaire de l'Intérieur. Bien que son mandat consiste à examiner l'efficacité et la compétence des forces policières, ses travaux touchent souvent des questions liées à la conduite et à la conformité avec la loi, qu'il examine au moyen d'interactions personnelles avec les forces policières et commente dans ses rapports concernant les « meilleures pratiques », en plus d'en faire état dans les rapports consécutifs aux enquêtes menées à la demande du secrétaire de l'intérieur et dans les études de certains thèmes comme l'éthique.

Le HMIC vient de se voir attribuer une compétence à l'égard du nouveau ministère des douanes et du revenu, par suite d'une enquête visant l'ancien ministère des douanes et de l'accise et d'une recommandation en faveur d'un contrôle externe dudit ministère[45].

V. AUSTRALIE

a. Commonwealth Ombudsman

i. Compétence sur des organismes multiples et variés.

Le « Commonwealth Ombudsman » (Ombudsman du Commonwealth) de l'Australie a compétence sur environ 150 autorités publiques, dont la police fédérale australienne, la plupart des services de renseignement, l'« Australian Crime Commission » (commission australienne sur le crime) (qui regroupe des représentants tant des forces fédérales que des forces des États et des territoires) et un grand nombre d'autres organismes fédéraux tels les autorités douanières et celles de l'immigration. L'ombudsman reçoit chaque année environ 20 000 plaintes, dont 5 p. 100 concernent les activités de l'application de la loi. Il renvoie la grande majorité des plaintes à d'autres organismes internes ou externes chargés d'examiner des plaintes, mais il identifie des causes individuelles ou potentiellement systémiques en vue d'une enquête par son propre bureau. Pour justifier les renvois de plaintes aux forces policières afin que ces dernières mènent les enquêtes préliminaires, le bureau de l'ombudsman souligne que de nombreuses études théoriques et empiriques ont démontré que ces forces sont les mieux placées pour enquêter et qu'elles sont plus susceptibles de tirer des leçons des plaintes lorsqu'elles

---

[45] Examen par le juge Butterfield des enquêtes et poursuites criminelles menées par le ministère des douanes et de l'accise, 15 juillet 2003.

les traitent à l'interne. Le bureau souligne que son organisme joue néanmoins un rôle important de surveillance, de détection des scénarios récurrents et de mécanisme de recours secondaire.

Le bureau de l'ombudsman dit de son modèle de responsabilité qu'il est [TRADUCTION] « généraliste », mais doté de [TRADUCTION] « grappes de spécialités ». Il dit qu'il s'agit d'un modèle souhaitable, surtout en raison des nombreux points communs entre les plaintes formulées à l'égard des autorités publiques : les individus souhaitent que les fonctionnaires s'acquittent de leurs fonctions dans le respect des règles qui régissent ces dernières. Selon le bureau de l'ombudsman, sa vaste compétence lui permet de noter les points communs en question et de s'appuyer sur ceux-ci dans le cadre de son mandat et d'échapper à la tendance à « attraper dans ses filets » (« capture ») les organismes d'examen. Le bureau de l'ombudsman a également affirmé que sa compétence en matière d'examen à l'égard de nombreux organismes lui permet aussi d'observer l'ensemble des activités intégrées.

Selon le bureau de l'ombudsman, les activités de renseignement sont spécialisées et nécessitent probablement un examen séparé. Toutefois, il y aurait davantage de points communs qu'il n'y paraît entre les motifs de plaintes formulées d'une part à l'égard des activités traditionnelles de l'application de la loi et d'autre part à l'égard de ceux de l'application de la loi relative à la sécurité nationale : essentiellement, les individus souhaitent que les policiers respectent les lois et les procédures applicables, quel que soit le type d'enquête qu'ils mènent. Les activités de l'application de la loi relatives à la sécurité nationale représenteront toujours une partie minime des activités policières générales, mais y seront toujours étroitement liées et la séparation des deux types d'activités n'est pas nécessairement possible ni souhaitable. Les avantages de la collaboration entre les organismes d'examen ont été soulignés.

ii. La coopération avec d'autres organismes d'examen.

Pour accomplir son mandat quant à l'« Australian Crime Commission » (ACC), l'ombudsman a le pouvoir de conclure des [TRADUCTION] « ententes » relatives aux enquêtes avec d'autres organismes d'examen qui ont compétence sur les membres de

l'ACC[46]. Le bureau de l'ombudsman n'a pas encore conclu de telles ententes, mais ce mécanisme d'origine législative semble reposer sur la reconnaissance de la possibilité que des vides existent au plan de la responsabilité en raison du fait que de nombreux membres de l'ACC sont [TRADUCTION] « prêtés » (« seconded ») par plusieurs autres organismes nationaux et sont donc régis par divers cadres législatifs, et du fait que le personnel de l'ACC provient tant du gouvernement fédéral que du gouvernement des États[47].

Toutefois, le bureau de l'ombudsman travaille souvent informellement avec de nombreux autres organismes d'examen dont, en particulier, l'inspecteur général du service du renseignement et de la sécurité, pour examiner les questions qui chevauchent la responsabilité des deux organes. La législation en matière de confidentialité et de vie privée limite, dans une certaine mesure, leurs actions, mais autrement, ils estiment que les enquêtes conjointes et les autres formes de coopération sont très utiles. À titre d'exemple courant, l'ombudsman et l'inspecteur général ont menés conjointement des examens où l'« Australian Security Intelligence Organisation » a été autorisée, en vertu de la nouvelle législation sur le contre-terrorisme, à utiliser l'AFP pour détenir et interroger des individus en son nom[48]. En raison de cette intégration entre les activités de la police (y compris celle des États) et les activités relatives au renseignement, le comité parlementaire conjoint sur l'ASIO, l'ASIS et le DSD a recommandé récemment que l'on envisage la possibilité d'accroître la liaison entre l'ombudsman, les ombudsmans des États et l'inspecteur général, notamment par l'élaboration d'un

---

[46] *Ombdusman Act 1976* (Cth), art. 8.

[47] Effectivement, l'ombudsman fait face de plus en plus souvent, de même que l'Australie en général, à de telles questions d'« intégration » et de « compétences intergouvernementales ou interorganisationnelles ». À titre d'exemple, par suite d'un examen récent de l'utilisation du matériel d'ADN et des échanges de ce matériel entre les agences de maintien de l'ordre (au niveau fédéral et territorial et entre les États), plusieurs recommandations visant à régler les problèmes de chevauchement ou à combler les vides ont été formulées. Ainsi, il a été proposé que les organismes de contrôle se coordonnent afin de déterminer lequel d'entre eux devrait diriger l'enquête dans les cas où ils sont nombreux à avoir compétence et afin de [TRADUCTION] « combler tout vide de compétence » découlant des particularités du fédéralisme. « *Report of Independent Review of Part ID of the Crimes Act 1914 – Forensic Procedures* », chap. 5, p. 77 (disponible à : http://www.ag.gov.au/www/criminaljusticeHome.nsf/AllDocs/286A7B3772CECA5DCA256C0D00189DBA?OpenDocument). En outre, l'ombudsman a commenté, à la page 55 de son rapport annuel 2003-2004, les vides de responsabilité qui découlent de l'intégration croissante. Voir également les commentaires ultérieurs sur l'inspecteur général, qui mettent en lumière une recommandation du Parliamentary Joint Committee en faveur de liens plus étroits entre l'ombudsman, les ombudsmans des États et l'inspecteur général.

[48] *Australian Security Intelligence Organisation Act 1979* (Cth), art. 34B.

protocole d'entente ou d'un accord régissant les examens conjoints éventuels relatifs à des opérations menées conjointement par l'ASIO et la police[49].

Par ailleurs, le bureau de l'ombudsman utilise de plus en plus ses pouvoirs d'inspection et d'enquête d'initiative pour examiner les questions qui découlent d'activités intégrées. Il insiste également sur la nécessité de détenir de tels pouvoirs, surtout dans les domaines d'activités peu susceptibles de faire l'objet de plaintes.

b. Inspector-General of Intelligence and Security (inspecteur général du service de renseignement et de la sécurité)

i. Compétence sur de nombreux services de renseignement.

Le bureau de l'inspecteur général a fait valoir plusieurs avantages découlant de sa compétence sur de nombreux organismes. Elle lui permet d'avoir un aperçu synoptique des activités des différents services de renseignement, de garantir que les services interprètent les lois qui les régissent conjointement de manière cohérente et d'examiner attentivement les activités intégrées et celles qui ont trait à l'échange de renseignements. Le bureau de l'inspecteur général a noté toutefois qu'un organisme d'examen qui jouit d'une telle compétence sur de nombreux organismes doit être doté des ressources nécessaires pour s'acquitter de son mandat.

ii. Coopération avec d'autres organismes d'examen.

En dépit du fait que sa loi habilitante ne fait référence en matière de la consultation qu'au vérificateur général[50], et ce, afin d'éviter une duplication des enquêtes, l'inspecteur général a noté qu'il serait utile que des dispositions législatives lui confèrent également le pouvoir de consulter le bureau de l'ombudsman du Commonwealth. Il a souligné que son bureau et celui de ce dernier coopèrent déjà[51] et il a suggéré que cette coopération pourrait probablement être formalisée par des protocoles d'entente. Il a également noté que le comité parlementaire conjoint a recommandé qu'une telle coopération formelle soit mise en place, comme nous l'avons mentionné précédemment.

---

[49] Le Parliamentary Joint Committee sur l'ASIO, l'ASIS et le DSD, « *Review of administration and expenditure for ASIO, ASIS and DSD* », déposé le 14 mars 2005, p. 22.
[50] *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986* (Cth), art. 16.
[51] Voir les commentaires qui précèdent au sujet de l'ombudsman du Commonwealth.

Le premier ministre peut également enjoindre à l'inspecteur général de mener des enquêtes sur certains sujets[52], par exemple, à l'égard d'activités d'organismes qui ne relèvent pas de sa compétence habituelle en vertu de la loi. Ainsi, le premier ministre a demandé récemment à l'inspecteur général de vérifier s'il existait des renseignements prévenant à l'avance de l'attentat à la bombe survenu en 2003 à Bali. Cet examen a porté notamment sur la police fédérale australienne[53].

VI. LES ÉTATS-UNIS

a. Inspector General of the Department of Justice

i. Les multiples modes de contrôle exercé par le département de la justice, notamment à l'égard du FBI.

La compétence de l'« Inspector General of the Department of Justice » (inspecteur général du département de la justice) porte notamment sur le FBI, qui poursuit à la fois des activités liées à l'application de la loi en matière de sécurité nationale et des activités de renseignement connexes. Les activités d'examen de l'inspecteur général à l'endroit du FBI comprennent les inspections (évaluations de programmes pour en contrôler l'efficacité et le bon fonctionnement); les vérifications (évaluation des aspects financiers des programmes); les enquêtes (enquêtes sur le bien-fondé ou sur l'efficacité, par suite de plaintes ou d'autres renseignements); et les études spéciales (enquêtes plus complexes et souvent multidisciplinaires)[54].

ii. Traitement des plaintes.

Le bureau de l'inspecteur général, qui compte environ 400 employés, a compétence sur plus de 110 000 individus et reçoit quelque 10 000 plaintes tous les six mois. Comme il n'a pas les ressources pour enquêter sur un volume de plaintes aussi important, le bureau de l'inspecteur général décide, en se fondant habituellement sur le sérieux de l'allégation, s'il mènera lui-même l'enquête ou s'il renverra la plainte à un autre organisme interne ou externe. Le bureau de l'inspecteur général surveille les tendances

---

[52] *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986* (Cth), art. 9.
[53] Inspector-General of Intelligence and Security, rapport annuel 2002-2003, annexe 2 – Bali Inquiry Report.
[54] *Inspector General Act of 1978*, 5 U.S.C. Appendix §§ 1-12 (1978) (« *Inspector General Act* »), art. 2; divers rapports semestriels présentés au Congrès.

touchant les plaintes. Parfois, il regroupe celles-ci afin de mener des enquêtes systémiques (voir plus loin) et, périodiquement, il inspecte les activités de traitement des plaintes exercées par les organismes auxquels il renvoie des plaintes.

iii. Mandat exprès visant l'examen des allégations d'atteinte aux droits de la personne et des libertés civiles.

De plus, même si l'inspecteur général a déjà compétence pour examiner les questions relatives aux droits de la personne et aux libertés civiles, l'article 1001 de la *Patriot Act*[55] exigeait que ce dernier désigne un agent chargé [TRADUCTION] « d'examiner les renseignements et de recevoir les plaintes d'atteinte aux droits de la personne et des libertés civiles par des employés ou fonctionnaires du département de la justice », de prendre des mesures pour faire connaître publiquement ce mandat et de remettre des rapports semestriels au Congrès sur l'exécution de ce mandat. L'inspecteur général a reçu des milliers de plaintes en vertu de l'art. 1001 et s'est servi d'un grand nombre d'entre elles pour mener des enquêtes systémiques, comme lors de son enquête de 2003 sur les allégations d'inconduite et d'abus à l'endroit de personnes détenues relativement à des accusations liées à l'immigration dans le cadre des enquêtes consécutives aux événements du 11 septembre 2001[56]. Selon l'inspecteur général, prises isolément, de nombreuses plaintes n'auraient pu être prouvées. Or, le fait de les avoir regroupées lui a permis de conclure qu'il y avait eu malgré tout de l'inconduite, de même que des problèmes systémiques.

iv. Compétence sur un seul organisme et coopération avec les organismes d'examen.

Selon l'inspecteur général, sa compétence restreinte à l'examen d'un seul organisme, quoique varié à l'interne, à savoir le département de la justice, lui permet d'acquérir une connaissance et une expertise cruciales de l'institution. En outre, selon lui, les départements et organismes du gouvernement américain sont trop gros et trop complexes pour qu'un modèle d'inspecteur général unique, ayant compétence sur tous

---

[55] *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (« *PATRIOT Act* »).

[56] Voir Inspector General of the Department of Justice, « The September 11 Detainees : A review of the Treatment of Aliens Held on Immigration Charges in Connection with the Investigation of the September 11 Attacks », juin 2003, et le « Supplemental Report on September 11 Detainees' Allegations of Abuse at the Metropolitan Detention Center in Brooklyn, New York », décembre 2003.

les intervenants gouvernementaux liés de près ou de loin à la sécurité nationale et au renseignement, soit viable et efficace.

Toutefois, l'inspecteur général a souligné que la coopération et l'échange d'information entre les organismes de contrôle sont nécessaires et souhaitables. Les inspecteurs généraux mènent souvent des enquêtes conjointes sur des questions qui chevauchent deux domaines de responsabilité ou plus, que ce soit de leur propre initiative ou à la demande du Congrès. Ils ont également créé un Intelligence Community Inspectors General Forum (forum de mise en commun des renseignements pour les inspecteurs généraux) de manière, d'une part, à bâtir des ponts entre des sphères de responsabilité et, d'autre part, à déterminer l'existence de questions ou thèmes communs qui devraient faire l'objet d'enquêtes conjointes. Il semble que ce forum ait vu le jour notamment par suite des discussions tenues il y a quelques années au sujet de la création d'un [TRADUCTION] « super inspecteur général » des activités de renseignement et d'application de la loi[57]. L'inspecteur a aussi fait valoir la nécessité d'une forme quelconque d'observation d'ensemble des activités des agences agissant dans le champ de la sécurité nationale, y compris leur interaction, ce dont s'acquitte le Congrès des États-Unis, qui reçoit des rapports semestriels de tous les inspecteurs généraux et qui entend les témoignages de ces derniers.

---

[57] Voir, par exemple, le rapport de la House of Representatives sur un projet de loi concernant l'intelligence Community, Rept 104-620, 13 juin 1996, art. 132 et l'analyse qui l'accompagne, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104.pdf. Ce projet de loi n'a pas été adopté, mais un certain nombre d'inspecteurs généraux ont mis sur pied un forum.

v. Compétence sur un organisme chargé à la fois de l'application de la loi traditionnelle et de l'application de la loi relative à la sécurité nationale, y compris des activités de renseignement.

Le FBI s'occupe à la fois de l'application de la loi traditionnelle et de l'application de la loi relative à la sécurité nationale, ce qui inclut les activités de renseignement liées à ces fonctions. L'inspecteur général examine toutes ces activités et soutient que, lorsque de telles activités sont menées par un seul organisme et sont interreliées, il est important qu'une seule agence également soit chargée d'en faire l'examen. Il peut exister quelques différences touchant les modes d'examen et d'évaluation de certaines activités. Il n'en demeure pas moins qu'il est clairement préférable que toutes les activités d'un même organisme soient examinées également par un seul organisme.

vi. Droit de veto de l'exécutif quant à la divulgation de renseignements, mais responsabilité devant le Congrès à cet égard.

Règle générale, les rapports de l'inspecteur général sont publics. Toutefois, certaines circonstances commandent que des renseignements ou rapports demeurent classifiés. Le procureur général peut interdire la divulgation par l'inspecteur général de [TRADUCTION] « renseignements sensibles » (dont des renseignements relatifs à des procédures criminelles en cours, à des opérations secrètes d'infiltration, à l'identité de sources ou à la sécurité nationale), pourvu qu'il explique au Congrès les motifs de sa décision de se prévaloir de ce droit[58]. L'inspecteur général précise qu'il n'a invoqué ce pouvoir qu'une seule fois, soit en 1998, ce qui a eu pour effet de retarder de six mois la divulgation d'un rapport[59].

---

[58] *Inspector General Act*, art. 8E. L'inspecteur général précise que cet article est généralement interprété de manière à autoriser le procureur général à interdire la divulgation uniquement de [TRADUCTION] « renseignements sensibles », et non pas le fait de l'enquête elle-même ou autre forme d'examen qu'il pourrait décider d'entreprendre.

[59] Office of the Inspector General of the Department of Justice, « *Epilogue* », daté de juillet 1998, à son document intitulé « *CIA-Contra-Crack Cocaine Controversy: a review of the Justice Department's investigations and prosecutions* », daté de décembre 1997. Voir http://www.usdoj.gov/oig/special/9712/epilogue.htm.

vii. Pouvoirs.

L'inspecteur général est investi de pouvoirs d'assignation applicables à des intervenants qui ne font pas partie du gouvernement fédéral et est tenu en vertu de la loi d'utiliser d'autres méthodes que les assignations pour obtenir des renseignements des intervenants du gouvernement fédéral[60]. Cependant, en général, les intervenants du gouvernement fédéral collaborent relativement à la communication de renseignements. Il arrive souvent que des renseignements soient obtenus par l'entremise d'autres inspecteurs généraux.

Le bureau de l'inspecteur général possède les pouvoirs de la police, y compris le pouvoir de porter des armes à feu, de faire des arrestations et de demander et d'exécuter des mandats de perquisition et de saisie[61]. Il convient de souligner que l'inspecteur général peut notamment mener des enquêtes criminelles.

b. Inspector General of the *Department of Homeland Security* (inspecteur général du département de la sécurité intérieure)

i. Introduction.

Le *Department of Homeland Security* (DHS) a été créé par la *Homeland Security Act* de 2002[62], qui prévoyait la fusion de 22 organismes distincts, dont les sections de l'application de la loi et des anciens services de l'immigration et des douanes. Le nouveau Bureau of Immigration and Customs Enforcement comprend un bureau de renseignement ainsi que d'autres agences au sein du DHS. Ce dernier est également doté d'une direction chargée de l'analyse des renseignements et de la protection des infrastructures, qui comprend un centre intégré des opérations liées à la sécurité intérieure et un réseau d'information.

L'inspecteur général du DHS a compétence sur l'ensemble des 180 000 employés et activités du département, notamment sur ses fonctions de l'application de la loi et de renseignement. L'inspecteur général a un personnel d'environ 525 personnes.

---

[60] *Inspector General Act*, art. 6.
[61] *Inspector General Act*, par. 6(e)(1).
[62] *Homeland Security Act of 2002*, Pub. L. No. 107-296, 116 Stat. 2135 ("*Homeland Security Act*").

ii. Fonctions, pouvoirs et procédures similaires à ceux de l'inspecteur général du département de la justice.

À l'instar de l'inspecteur général du département de la justice, l'inspecteur général du DHS mène des vérifications, inspections et enquêtes, examine les activités de l'application de la loi et celles qui concernent le renseignement et s'acquitte de sa fonction de traitement des plaintes en renvoyant la majorité à d'autres organismes internes ou externes, notamment en fonction de l'évaluation du sérieux de la plainte[63]. L'inspecteur général du DHS a élaboré des directives pour gérer le renvoi des plaintes qui lui sont adressées ainsi que des protocoles d'entente avec divers organismes internes. À l'instar de l'inspecteur général du département de la justice, l'inspecteur général du DHS possède les pouvoirs de la police aux fins de ses activités liées à l'application de la loi et aux enquêtes.

L'inspecteur général du DHS travaille également de concert avec d'autres bureaux d'inspecteurs généraux dans certaines situations qui touchent plus d'un champ de responsabilité; et participe au forum de mise en commun des renseignements pour les inspecteurs généraux. Comme dans d'autres pays et d'autres bureaux d'inspecteurs généraux, l'intégration croissante soulève des questions de responsabilité et de compétence. À titre d'exemple, le Homeland Security Operations Centre et les Joint Terrorism Task Forces sont des entités intégrées qui soit relèvent du DHS soit incluent des éléments de ce dernier.

L'inspecteur général du DHS est lui aussi soumis au pouvoir similaire de l'exécutif quant à la divulgation des [TRADUCTION] « questions sensibles ». Ce pouvoir n'a toutefois encore jamais été utilisé[64].

iii. Compétence sur un seul organisme.

Tout comme l'inspecteur général du département de la justice, le bureau de l'inspecteur général du DHS estime que l'exercice d'une compétence sur un seul organisme est le meilleur modèle dans le contexte américain, dans la mesure où d'autres organismes ont des [TRADUCTION] « compétences touchant différents éléments de l'exécutif » sur

---

[63] *Inspector General Act*; divers rapports semestriels remis au Congrès par l'inspecteur général du DHS.
[64] *Homeland Security Act*, art. 811.

certaines questions spécialisées, comme le Government Accounting Office, l'Office of Management and Budget et de l'Office of Information Security.

iv. Création d'un « Officer for Civil Rights and Civil Liberties » (agent responsable des droits de la personne et des libertés civiles)

Non seulement la *Homeland Security Act* de 2002 a-t-elle conféré expressément à l'inspecteur général du DHS un mandat de responsabilité en matière de droits de la personne et de libertés civiles similaire à celui de l'inspecteur général du département de la justice, mais elle a créé un poste d'agent responsable de ces questions au sein du DHS[65]. Conformément à sa responsabilité d'origine législative, cet agent a fourni des rapports semestriels portant sur la mise en œuvre de son mandat. Il a également conclu un protocole d'entente avec le bureau de l'inspecteur général afin [TRADUCTION] « d'éviter la duplication des efforts et de garantir que les ressources seront utilisées de la manière la plus efficace et appropriée qui soit. »[66]. Ce protocole d'entente, entre autres choses, établit les procédures à suivre pour décider si l'enquête initiale relative à une plainte sera menée par le bureau de l'inspecteur général ou par celui des droits de la personne et des libertés civiles.

c. Inspector General of the CIA

L'« Inspector General of the Central Intelligence Agency » (inspecteur général de la CIA) a un mode de fonctionnement similaire à celui des inspecteurs généraux dont nous avons déjà parlé, dans la mesure où il procède à des vérifications, inspections et enquêtes auprès de l'organisme sur lequel il a compétence ainsi qu'à des enquêtes de nature tant criminelle qu'administrative; où il renvoie des plaintes à d'autres organismes dans de nombreuses circonstances; où il mène des enquêtes conjointes à l'occasion soit de sa propre initiative soit à la demande du Congrès; et où il participe au forum de mise en commun des renseignements pour les inspecteurs généraux.

L'inspecteur général de la CIA estime que l'exercice d'une compétence sur un seul organisme constitue le meilleur modèle d'examen de la CIA, puisque les fonctions de cette dernière sont à la fois spécialisées et complexes, et la convergence des efforts à

---

[65] *Homeland Security Act*, art. 705.
[66] Memorandum of Understanding between the Officer for Civil Rights and Civil Liberties and the Inspector General.

l'endroit d'une seule institution permet à l'organisme devant lequel elle est redevable d'atteindre le degré de spécialisation nécessaire.

Annexe A : Liste des organismes d'examen et de surveillance étrangers auprès desquels la Commission a recueilli directement des renseignements

Pays	Institution
Allemagne	G-10 Commission
Allemagne	Parliamentary Commission
Australie	Commonwealth Ombudsman
Australie	Inspector-General of Intelligence and Security
Belgique	Comité permanent de contrôle des services de renseignements (comité I)
Belgique	Comité permanent de contrôle des services de police (comité P)
États-Unis	Office of the Inspector General, Department of Justice
États-Unis	Office of the Inspector General, Central Intelligence Agency
États-Unis	Office of the Inspector General, Department of Homeland Security
Norvège	Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste (comité de contrôle des services de surveillance du renseignement et de sécurité)
Nouvelle-Zélande	Inspector-General of Intelligence and Security
Nouvelle-Zélande	Police Complaints Authority
Royaume-Uni	Independent Police Complaints Commission
Royaume-Uni	Interception of Communications Commissioner
Royaume-Uni	Investigatory Powers Tribunal
Royaume-Uni	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary
Royaume-Uni	Office of Surveillance Commissioners
Royaume-Uni (Irlande du Nord)	Police Ombudsman for Northern Ireland
Suède	Riksdagens ombudsmän (bureau des ombudsmans parlementaires)
Suède	Registernämnden (bureau des registres)

Annexe B : Liste d'acronymes

ACC	Australian Crime Commission (Australie)
ASIO	Australian Security Intelligence Organisation (Australie)
CIA	Central Intelligence Agency (É.-U.)
Comité I	Comité permanent de contrôle des services de renseignements (Belgique)
Comité P	Comité permanent de contrôle des services de police (Belgique)
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (Canada)
DHS	Department of Homeland Security (É.-U.)
EOS Committee (comité EOS)	Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services (Norvège)
FBI	Federal Bureau of Investigation (É.-U.)
HMIC	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (R.-U.)
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs (R.-U.)
ICC	Interception of Communications Commissioner (R.-U.)
IG	Inspector General (É.-U.)
IPCC	Independent Police Complaints Commission (R.-U.)
IPT	Investigatory Powers Tribunal (R.-U.)
ISC	Intelligence Services Commissioner (R.-U.)
OSC	Office of the Surveillance Commissioners (R.-U.)
PSNI	Police Service for Northern Ireland (R.-U.)
RIPA	Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (R.-U.)
SE	Sûreté de l'État (Belgique)
SEFO	Acronyme norvégien désignant l'organisme spécial d'enquête sur la police (Norvège)
SGR	Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées (Belgique)